

Schweitzer Gábor

**A MAGYAR KIRÁLYI KÖZTÁRSASÁGTÓL
A MAGYAR KÖZTÁRSASÁGIG**

Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok

Dr. Schweitzer Gábor

A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig – Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok

Publikon Kiadó, Pécs, 2017

Lektorálta: Halász Iván

Olvasószerkesztő: Glied Viktor

Nyomdai előkészítés, borítóterv: Publikon Kiadó

ISBN 978-615-5457-81-4

© Schweitzer Gábor, 2017

© IDResearch Kft./Publikon Kiadó, 2017

TARTALOM

Előszó	5
Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közjogi irány	
A két világháború közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlata	7
Egyetemi sikerek, akadémiai kudarcok	
Tudománytörténeti adalékok Magyary Zoltán pályafutásához (1923-1930)	47
A polgári és politikai szabadságjogok szabályozása a Horthy-korban	63
Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói a zsidótörvényekre 1938-1943 között	95
„Búcsú a magyar zsidó bíraktól”	
Az 1939. évi IV. tc. és ami utána következett	117
A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig	
Az 1946. évi I. tc. visszhangja a korabeli közjogi irodalomban	131
Alaptörvény – sarkalatos törvény – történeti alkotmány	143
A tanulmányok első megjelenési helye	153

ELŐSZÓ

A két világháború közötti Magyarország közjogi berendezkedését a paradoxonok jellemezték. Az ország monarchikus államformája a királyi szék betöltetlensége miatt már önmagában is ellentmondásosnak tűnhetett. Nemcsak a korabeli republikánus érzelmű ellenzék nevezte Magyarországot nem kevés iróniával „*királyi köztársaságnak*”, hanem a közjogtudomány képviselői között is akadtak, akik az ország államformáját ténylegesen köztársaságnak tekintették. Az az ellentmondás is szembeűnő volt, ami a monarchikus államforma és az ideiglenesnek szánt közjogi intézmények között feszült, hiszen – Buza László, szegedi professzor egykorú megállapítása szerint – a monarchia és a provizórium fogalmi szempontból kizárják egymást: „*A monarchia sohasem lehet provizórikus monarchia*”. Magyarország a közjogi provizórium időszakában megőrizte az alkotmány íratlan jellegét, miközben a jogfolytonossági teória alapján a megváltozott körülményekhez igyekezett hozzáigazítani az egzakt módon nehezen definiálható történeti alkotmány intézményeit. A korszak ellentmondásai közé tartozott, hogy miközben a magyar közjogot szívesen tekintették a jogtudomány legnemzetibb ágának, annak oktatását időről időre csak helyettesítéssel oldották meg a tudományegyetemek jogi fakultásain, azaz nem töltötték be a megüresedett katedrát, vagy átszervezés útján meg is szüntették a magyar közjogi tanszéket.

Érdeklődésem többirányú: egyrészt a két világháború közötti alkotmányjog-tudomány általános helyzetéről kívánok átfogó jellegű áttekintést nyújtani, másrészt annak szemléltetésére törekszem, miként reflektáltak az alkotmányjog-tudomány művelői a korszakot jellemző alkotmány-politikai kihívásokra és egyes alkotmányjogi intézmények olykor tragikus következményeket kiváltó változásaira, harmadrészt pedig a politikai és polgári szabadságjogok területén bekövetkezett szemléleti és szabályozási változásokat mutatom be.

A korszakra vonatkozó, részben már a második világháború utáni koalíciós években született oktatási és tudományos célzatú értékelések bemutatását pedig különösen abban az esetben tartottam tanulságosnak, amikor egy-egy szerző akarva-akaratlan a saját korábbi álláspontjával is szembesítette önmagát. Erre a szembenézésre a köztársasági államformát deklaráló és a köztársasági elnöki tisztséget megalkotó, egyúttal az alapvető emberi jogokat a magyar alkotmány jog történetében elsőként összefoglaló 1946. évi I. tc. értékelése biztosított lehetőséget. A provizórium közjogi intézményeinek egyik legmakacsabb kritikusa, a történeti alkotmány eszményeihez melleleg elkötelezetten ragaszkodó Molnár Kálmán, pécsi egyetemi tanár a második világháború után leginkább amiatt marasztalta el a háta mögött hagyott korszakot, mert az az alkotmá-

nyos hagyományok figyelembe vétele helyett a látszatalkotmányosság Patyomkin-falait építette fel.

A válogatás záró tanulmánya már túlmutat a közjogi provizórium időszakán, ám az utóbbi évek közjogi historizáló törekvései miatt szükségszerűnek tűnt a két világháború közötti korszak alkotmányjogi berendezkedésére, illetve alkotmányjog-tudományára történő visszautalás.

A kötetben közzétett tanulmányok egyetlen kivételtől eltekintve az elmúlt években már megjelentek, ám azokat a szerkesztés során elsősorban a tartalmi átfedések elkerülése érdekében átdolgoztam, frissítettem.

Köszönettel tartozom a kutatás során felkeresett levéltárak, kéziratárak és könyvtárak munkatársainak, továbbá a kötet szakmai lektorának, Halász Ivánnak, olvasószerkesztőjének, Glied Viktornak, valamint kollégáimnak, akik egyik vagy másik írás kapcsán megtiszteltek véleményükkel, javaslataikkal. A szövegben esetlegesen előforduló pontatlanságokért kizárólag én tartozok felelősséggel.

Végezetül szeretném kifejezni köszönetemet munkahelyeimnek, az MTA TK Jogtudományi Intézetének, valamint az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karának.

Schweitzer Gábor

KÖZJOGI PROVIZÓRIUM, JOGFOLYTONOSSÁG, ÚJ KÖZJOGI IRÁNY

A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYARORSZÁGI ALKOTMÁNYJOG-TUDOMÁNY VÁZLATA

Az 1919/1920 és 1944 közötti évtizedekben érvényesülő ún. közjogi provizórium mérlegét Molnár Kálmán, a pécsi tudományegyetem professzora vonta meg egyik 1945-ben tartott előadásában. A provizórikus jogrend szembetűnő fogyatékoságának tartotta, hogy az idők múlásával a magyar alkotmányos hagyományok figyelembe vétele helyett a látszatalkotmányosság „*Patyomkin-falai*” épültek fel. Kifogásolta továbbá, hogy a „*nemzeti önrendelkezés szelleme*” helyett a kivételes hatalom szelleme érvényesült, miként azt is nehezítette, hogy a magyar alkotmányos hagyományokkal ellentétes nemzetiszocializmus Gömbös Gyula és Szálasi Ferenc nevével fémjelzett kaszárnya-szelleme került előtérbe.¹ Vajon mennyiben érzékelték az alkotmányjog-tudomány képviselői a közjogi provizórium időszakában a Molnár Kálmán által diagnosztizált kisiklást? Melyek voltak a korszak fontosabb alkotmányjog-tudományi vitakérdései? Milyen volt egyáltalán a közjogi provizórium arculata? Ezekre a kérdésekre akkor kaphatunk választ, ha – a személyi kör és az intézményi keretek mellett – áttekintjük, hogy milyen fontosabb területeket gondoztak a két világháború közötti korszakban a hazai alkotmányjog-tudomány képviselői, továbbá miként vélekedtek a magyar alkotmány és alkotmányjog változásairól, illetve a hazai alkotmányjogot ért kihívásokról.²

¹ Molnár Kálmán: A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege. Pécs, Karl Lajos Könyvkiadó, 1945. 13. o.

² A korszakra vonatkozó tudomány-, intézmény-, és politikatörténeti feldolgozások közül lásd Vargyai Gyula: Jog és szellemi élet a két világháború közötti Magyarországon. Állam- és Jogtudomány, 1995/1-2. 43-89. o.; Olasz Lajos: A kormányzói jogkör. In: A magyar jobboldali hagyomány, 1900-1948. Szerk.: Romsics Ignác. Budapest, Osiris Kiadó, 2009. 102-137. o.; Püski Levente: Választási rendszer és parlamentarizmus a Horthy-korszakban. In: A magyar jobboldali... 73-101. o.; Békés Márton: A legitimisták és a legitimizmus. In: A magyar jobboldali... 214-243. o.; Püski Levente: A magyar felsőház története 1927-1945. Budapest, Napvilág Kiadó, 2000.; Kovács István: A magyar államjogtudomány. In: Kovács István: Magyar államjog II. kötet. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1978. 78-90. o.; Vargyai Gyula: A legitimisták és szabad királyválasztók közjogi vitájáról az ellenforradalmi rendszerben. Tankönyvkiadó, Budapest 1964. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 35.); Jakab András: Az alkotmányjog tudománya és oktatása Magyarországon (1990-ig). Jogtörténeti Szemle, 2008/2. 60-67. o.; Kardos József: A szentkorona-tan története 1919-1944. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1985.; Szabó István: A királyi trón betöltése körüli viták a két világháború közötti Magyarországon. Iustum Aequum Salutare, 2006/1-2. 171-189. o.; Szabó István: Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján. In: Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Mezey Barna – Révész T. Mihály. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006. 585-597. o.; Kardos József: Közjog-politikai vita a kormányzói jogkör kiterjesztéséről az 1930-as évek

KÖZJOG – ALKOTMÁNYJOG

A közjognak létezett szűkebb, tágabb és legtágabb értelmezése. Amíg a szűkebb értelemben vett közjog fogalma alatt az alkotmányjogot, addig a tágabb értelemben vett közjog fogalma alatt az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot együttesen értették. Legtágabb értelemben pedig – az előbbi jogterületeken kívül – az anyagi és az alaki büntetőjogot, valamint a polgári perjogot is a közjoghoz tartozónak tekintették.³ E diszciplínák önállósodása folytán a közjogot lényegében az alkotmányjoggal azonosították, amely ebben az értelemben – ha nem is ezzel az elnevezéssel – került be a jogi oktatás tanmenetébe is. Az alkotmányjogot átfogó joganyagot – tananyagot – illetően Kmety Károly a következőket írta: *„Amit mi itt magyar közjog vagy alkotmányjog név alatt összefoglalunk, azok a jogtételek az állami lét keletkezésének és fennmaradásának lényegesen szükséges tényezőire, azok államháztartásának processurára, az állam lételemeit egységbe foglaló és egységesen érvényesítő centrális hatalmi szervekre, illetve a főhatalom gyakorlásának általános kihatású intézményeire vonatkoznak. (...) Ez az a jog, amelynek megismerése nélkül nincs áttekintés az állam élete felett, melyre mint alapra minden különös közjogi képzettségnek első sorban támaszkodnia kell.”*⁴ Az alkotmányjog területeivel összefüggésben Csekey István a fentieknél világosabban fogalmazott, amennyiben az alkotmányjog a közjognak az az ágazata, *„amelynek tárgya az állam szerveinek jogállása, működése és hatásköre.”* Ezen belül esik szó az államszerveknek egymáshoz és az állampolgárokhoz való viszonyáról is. E meghatározás szerint az alkotmányjog területéhez tartozna az *„államszerveknek egész rendje”*, a közigazgatási és bírósági hatóságok szervezeti szabályait is beleértve, ám miként Csekey megjegyezte, *„célszerűségi okokból”* az állami szervezet imént említett részeit a közjog önállósult ágaiban – a közigazgatási jogban és a perjogban – tárgyalják. Az alkotmányjog tehát kizárólag az állami alapintézmények szervezésére és működésére vonatkozó jogszabályok összességét jelenti, aminek keretében tárgyalja az államszervek egymáshoz, valamint az állampolgárokhoz való viszonyát is.⁵ A közjog szűkebb értelmezésének megfelelően a továbbiakban a közjog fogalma alatt az alkotmányjogot, a közjogtudomány fogalma alatt pedig az alkotmányjog-tudományt értjük.

második felében. In: Az állami és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon. Szerk.: Kovács Kálmán. Budapest, 1983. 61-73. o. (Jogtörténeti Értekezések 13. szám.); Romsics Ignác: Bethlen István. Politikai életrajz. Magyarországtudományi Intézet, Budapest 1991. 120-236. o.; Ruszoly József: Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1948. Budapest, Püski, 2002. 207-294. o.; Gergely Jenő: Gömbös Gyula. Politikai életrajz. Budapest, Vince Kiadó, 2001. 242-250. o.; Jakab András: A magyar alkotmányjog-tudomány története és jelenlegi helyzete. In: A jog tudománya. Szerk.: Jakab András – Menyhárd Attila Budapest, HVG-ORAC, 2015. 159-192.

³ Thewrewk-Pallaghy Attila: A közjogi tudomány újabb problémái. Társadalomtudomány, 1930/5-6. 394. o.

⁴ Kmety Károly: Magyar közjog. Hatodik kiadás. Budapest, Grill, 1926. 23. o.

⁵ Csekey István: Magyarország alkotmánya. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 31. o.

INTÉZMÉNYI HÁTTÉR

Az intézményi háttér mindenekelőtt – és magától értetődően – a tudományegyetemek jog- és államtudományi karait, valamint a jogakadémiákat jelentette. Az alkotmányjog oktatásával, illetve művelésével ugyanakkor a felsőoktatás egyéb intézményeiben is foglalkoztak, miként akadtak „céhen” kívüli képviselői is az alkotmányjog-tudománynak.

A két világháború közötti időszakban négy hazai tudományegyetemen működött jog- és államtudományi fakultás: a budapesti, a debreceni, továbbá a pozsonyi tudományegyetem jogutódjaként megalakuló pécsi, illetve a kolozsvári tudományegyetem jogutódjaként létrejött szegedi tudományegyetemen. A magyar közjog – alkotmányjog – főkéllégium szintű oktatását, illetve a szemináriumok vezetését, egyúttal az alkotmányjog-tudomány művelését a változatos elnevezésű és rendszerint egyszemélyes tanszékek – közjog-politika tanszék, közjogi és közigazgatási tanszék, magyar közjogi tanszék – professzorai látták el, míg a gyakorlatokat és speciálkéllégiumokat alkalmanként már az egyetemi magántanárok vezették.

A tudományegyetemek mellett a kiegészítést követően döntően a közigazgatási szakemberképzésre berendezkedő jogakadémiák jelentették a jogi oktatás második pillérét. A két világháború között több felekezeti – katolikus, illetve protestáns – jogakadémián is működtek az alkotmányjog-tudomány jeles művelői. További felsőoktatási intézményekben – miként a budapesti műegyetemen, illetve a budapesti tudományegyetem közgazdaságtudományi karán – is oktattak magyar közjogot, illetve foglalkoztak alkotmányjog-tudománnyal.

Az intézményi háttérhez tartoztak azok a tudományegyetemen, jogakadémiákon és szakmai testületeken kívüli publikációs fórumok is, amelyek nyitottak voltak az alkotmányjog-tudományi szakcikkek, esetenként vitacikkek befogadására. A meghatározó jog- és államtudományi folyóiratok közül leginkább a *Jogállam*, a *Magyar Közigazgatás*, a *Magyar Jogi Szemle*, a tágabb horizontú periodikák közül pedig – hogy csak néhány példát ragadjunk ki – az MTA gondozásában megjelenő *Budapesti Szemle*, valamint a Magyar Szemle Társaság kiadásában 1927-től megjelenő *Magyar Szemle* számos alkalommal biztosított publikációs teret az alkotmánnyal, alkotmányossággal, alkotmánypolitikával illetve alkotmányjoggal összefüggő tanulmányok, szemlecikkek és recenziók számára.

SZEMÉLYI HÁTTER

A korszak kezdetén a budapesti tudományegyetem egyidejűleg két tanszéken is oktattak magyar alkotmányjogot: az első közigazgatási- és közjogi tanszéken Kmety Károly (1896-1929), a második közigazgatási- és közjogi tanszéken pedig a Kolozsvárról átkerülő Nagy Ernő (1912-1921) oktatta a tárgyat. Nagy Ernő 1921-ben bekövetkezett halála után a fakultás az addig inkább közigazgatás-tani munkássága és közéleti aktivitása révén ismert Tomcsányi Móricot (1922-1945) hívta meg a tanszékre, míg Kmety Károly 1929-ben bekövetkezett halála után tanszékét – Tomcsányi Móric előadói javaslatára – közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszékké szervezték át, amelynek élére Magyar Zoltánt (1930-1945), a VKM tudománypolitikai ügyosztálya vezetőjét hívták meg. A tanszék átszervezésére és Magyar Zoltán meghívására formálisan azt követően került sor, miután a kar a szegedi tudományegyetem két professzoránál, Polner Ödönnél és Ereky Istvánnál is érdeklődött, elfogadnának-e egy esetleges meghívást a közigazgatási- és közjogi tanszék élére. Tekintettel arra, hogy mindketten nemleges választ adtak, a kar az átszervezés mellett döntött.⁶ A magyar közjog párhuzamos oktatása tehát megszűnt a budapesti tudományegyetemen.

Az 1912-ben alapított debreceni tudományegyetemen 1917 és 1938 között barabási Kun József⁷ állt a közjogi tanszék élén, akinek nyugalomba vonulását követően nem töltötték be a tanszéket. A kar ugyanis takarékosági okokra hivatkozással elhatározta, hogy *„a közjog számára önálló tanszéket lefoglalni nem kíván és a közjog előadását mindaddig, amíg ez a tárgy valamely tanszék betöltésekor a kinevezendő professzor kötelességévé nem tetetik, megbízás útján kíván gondoskodni.”*⁸ A magyar közjog oktatását ennek megfelelően éveken keresztül helyettesítéssel oldották meg: Haendel Vilmos⁹ 1943-ig, Szontagh Vilmos¹⁰ pedig – megszakításokkal – 1948-ig oktatta a tárgyat.

⁶ ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 29. kötet. 1930. május 14-i VI. rendes ülés jegyzőkönyve. A további részleteket lásd az „Egyetemi sikerek, akadémiai kudarcok - Adalékok Magyar Zoltán tudományos pályafutásához (1923-1930)” című tanulmányban

⁷ Varga Norbert: Barabási Kun József. In: „Ernyedetlen szorgalommal...” A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914-1949). Szerk.: P. Szabó Béla. Debrecen, 2014. 319-342. o. (Historia Facultatis Juridicae IV.)

⁸ Hollósi Gábor: A debreceni Jog- és Államtudományi Kar története (1914-1949). Debrecen 2007. 61. o.

⁹ P. Szabó Béla: szepesváraljai Haendel Vilmos. In: „Ernyedetlen szorgalommal...” A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914-1949). Szerk.: P. Szabó Béla. Debrecen, 2014. 15-41. o. (Historia Facultatis Juridicae IV.)

¹⁰ Csűrös Gabriella: iglói Szontagh Vilmos. In: „Ernyedetlen szorgalommal...” A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914-1949). Szerk.: P. Szabó Béla. Debrecen, 2014. 553-562. o. (Historia Facultatis Juridicae IV.)

Az 1912-es alapítású pozsonyi tudományegyetem jogutódjaként 1923-ban létrejövő pécsi tudományegyetemen névlegesen Polner Ödön töltötte be a közjog-politika tanszéket, ám ő már a legelső esztendőben átkerült a kolozsvári tudományegyetem áthelyezésével megalakult szegedi tudományegyetemre. A magyar közjog oktatását Pécsen az első években helyettesítéssel oldották meg, utóbb azonban a közjog-politika tanszék kettéosztásával – magyar közjogi tanszék egyrésztől, politika tanszék másrészről – Molnár Kálmán (1925-1946) került pályázat útján a magyar közjogi tanszék élére.¹¹ Molnár Kálmán 1907-1919 között az Egri Érseki Joglyceum közjogi tanszékén oktatott, ám 1919. őszén demonstratív módon átkérte magát az egyházjog-jogtörténelem tanszékre, miután nem tudott azonosulni a jogfolytonosság – ezen belül is az alaki jogfolytonosság – mellőzésével kialakuló új közjogi rendszerrel: *„...nem tudnám teljesíteni a közjog tanárának azt a szent hivatását, hogy a közintézmények ismertetése mellett azok szeretetét és a hozzájuk való ragaszkodást is belecsepegtesse tanítványai szívébe.”* – írta Szmrecsányi Lajos érseknek címzett levelében, aki méltányolta a kérést és támogatta Molnár Kálmán tanszékcsereére vonatkozó kérelmét.¹²

A szegedi tudományegyetem 1923-ban Polner Ödönt¹³ hívta meg a közjogi tanszék élére, aki 1935-ös nyugalomba vonulásáig oktatott magyar közjogot. Rajta kívül Csekey István¹⁴ foglalkozott jogtörténeti és közigazgatási jogi munkássága mellett alkotmányjog-tudományi kérdésekkel, miközben 1931-től közel egy évtizeden keresztül a Politika Tanszékén oktatott. Az 1940 után átmenetileg Kolozsvárra átköltöző szegedi tudományegyetemen Csekey István került a közjogi katedrára, míg Szegeden a korábban magyar közjogászból nemzetközi közjogásszá önmagát átképző Buza László oktatta a magyar közjogot. A második világháború után Szegedre visszakérülő Csekey professzort 1946-ban a Pécsi Tudományegyetem közjogi tanszékére hívták meg, hogy a Budapestre távozó Molnár Kálmán örökébe lépjen.

Az alkotmányjog témakörében is publikáló jogakadémiai tanárok közül a miskolci evangélikus jogakadémián oktató Zsedényi Béla¹⁵ és Szontagh Vilmos munkássága

¹¹ Ádám Antal: Molnár Kálmán, a jogtudomány akadémikusa. Magyar Tudomány, 1992/2. 236-239. o., továbbá Schweitzer Gábor: A „bídermájer” városban – Molnár Kálmán a pécsi tudományegyetem közjogi tanszékén (1925-1946). In: De apicibus iuris disputare. Tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére. Szerk.: Bónis Péter – Mázi András – Tóth J. Zoltán. Budapest, 2011. 204-232. o.

¹² Molnár Kálmán levele Szmrecsányi Lajosnak. Eger, 1919. november 17. Egri Főegyházmegyei Levéltár. Lycaeii Facultas Juridica. 3922/1919. szám alatt.

¹³ Takács Imre: Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus. (Tudománytörténeti tanulmány). Szeged, 1959. Klny. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Lorando Eötvös Nominat. Tomus I. Fasciculus I. 53-79. o.

¹⁴ Ruszoly József: Csekey István és a magyar alkotmány. Jogtörténeti Szemle, 2003/3. 37-46. o.

¹⁵ Stipta István: Zsedényi Béla alkotmányjogi nézetei. In: Tanulmányok Zsedényi Béla születésének 100. évfordulójára tiszteletére. Szerk.: Csiki Tamás. Miskolc, Herman Ottó Múzeum, 1995. 17-23. o.

kiemelkedő, jóllehet Zsedényi politikából, Szontagh pedig a magyar közigazgatási jog eljárási részéből szerezte egyetemi magántári képesítését. A budapesti műegyetem, illetve a közgazdaságtudományi kar alkotmányjog-tudományt is művelő oktatói közül pedig Kaas Albert¹⁶, a magyar közjog és összehasonlító jog, valamint Egyed István¹⁷, a közigazgatási jog professzora említendő meg. Alkotmányjogi kérdésekkel természetesen a „rokon” tudományágak képviselői is foglalkoztak: így – példának okáért – az egyházjogász Reiner János, illetve a közigazgatási jogász Ereky István több tanulmányt tett közzé a királykérdésről¹⁸, a főrendiházi, illetve felsőházi reformról pedig Ereky István mellett a politika (közigazgatástan, alkotmánytan) professzora, Concha Győző is terjedelmes véleményt nyilvánított¹⁹.

A korszak folyamán többen – Bölöny József Pécssett, Goltner Dénes Szegeden, valamint Feketekuti Mankovics László Budapesten – szereztek magyar közjogból egyetemi magántanári címet. A habilitált egyetemi magántanárok közül szerteágazó tudományos és publikációs tevékenységével Bölöny József tűnt ki.

Az áttekintésből azok a közjogászok sem mellőzhetők, akik a két világháború közötti időszakban különböző okok miatt már nem művelték olyan intenzitással az alkotmányjog-tudományt, mint annak előtte, de munkásságuk nyomot hagyott a közjogtudomány történetében. Közéjük tartozott a közjogi munkái alapján egyetemi magántanárrá habilitált Buza László, a sárospataki református jogakadémia tanára, aki 1923-tól a Szegedi Tudományegyetem nemzetközi jogi tanszékén folytatta pályafutását²⁰. A 20. század elején a magyar törvény jogi természetéről monográfiát megjelentető Joó Gyula, a kecskeméti református jogakadémia professzora a két világháború közötti időszakban átfogóbb művek megjelentetésére már nem vállalkozott. A kassai királyi jogakadémia közjogász professzora, Eöttevényi Nagy Olivér pedig a világháborút követően más irányú tudományos és közéleti tevékenységet folytatott.²¹

¹⁶ Kaas Albert: Az alkotmányfejlődés tényezői. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926.

¹⁷ Egyed István közjogi munkásságához lásd Vargyai Gyula: Jog és szellemi élet a két világháború közötti Magyarországon. Állam- és Jogtudomány, 1995/1-2. 62. o. skk., továbbá Koi Gyula: Egyed István élete és munkái. Budapest, NKE, 2016. 1-13. o. (Államtudományi Műhelytanulmányok, 12.)

¹⁸ Lásd Reiner János: A magyar királykérdés. Budapest, Stephaneum Nyomda Rt., 1921.; I. A királyválasztás és az ún. trónfosztó törvény – II. A király- és dinasztiahűség a magyar történelemben. Budapest, Stephaneum nyomda és könyvkiadó rt., 1926. A királyi hatalom átvétele. Budapest, 1930.; továbbá lásd Ereky István A magyar trón megüresedésének kérdéséhez. Budapest, Pallas Rt. Nyomdája, 1921.

¹⁹ Lásd Concha Győző: A főrendiházi reformjavaslat. Jogállam, 1921/7. 241-255. o., továbbá Ereky István: A magyar felsőház. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1925.

²⁰ Kovács István: A magyar közjogi pozitívizmus és Buza László első monográfiái. In: Jogi tanulmányok Dr. Buza László egyetemi tanár, akadémikus oktatói működésének 50. évfordulójára. Szeged, 1958. 131-146. o. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Tomus V. Fasciculus 1-15.)

²¹ Eöttevényi Nagy Olivér a világháborút követően elsősorban kisebbségi jogi kérdésekkel foglalkozott, közéleti tevékenységének legfontosabb színtere pedig a Magyar Külügyi Társaság volt, amelynek

Az alkotmányjog-tudománynak ugyanakkor akadtak „céhen” – azaz tudományos berkeken kívüli – művelői is. Nem kizárólag az alkotmányjog témakörében publikáló politikusokra – miként Apponyi Albertre²², ifj. Andrassy Gyulára²³, Ferdinandy Gyulára²⁴, vagy Turi Bélára²⁵ –, hanem a közjogtudomány egyes szakkérdéseit tudományos módszerességgel feldolgozó gyakorló jogászokra is gondolhatunk. Ehhez a körhöz tartozott Tihanyi Lajos²⁶ budapesti ügyvéd, aki alkotmányjogi és alkotmánytörténeti dolgozataival hívta fel magára a figyelmet, továbbá a kiegyezés és a közjogi törvényhozás témakörében publikáló Thewrewk-Pallaghy Attila²⁷ miniszteri tanácsos, valamint Gábor Gyula²⁸ jogtanácsos, aki a ’30-as évek elején a kormányzói intézmény alkotmánytörténeti fejlődését bemutató – a hatályos alkotmányjogászok által is hivatkozott – monográfiát tett közzé, de hivatkozhatunk Gáspár Zoltánnak, a polgári demokratikus értékeket képviselő *Szép Szó* című folyóiratban megjelenő közjogi tanulmányaira is.²⁹

Az áttekintés során legfeljebb csak jelezhetjük azokat a munkákat, amelyek az alkotmány, illetve az alkotmányosság egyes kérdéseivel – miként a parlamentarizmus válságával, az alkotmányreform szükségességével, avagy a hivatásrendi állam intézményeivel – foglalkoztak. Ide sorolható az 1939-ben Szekfű Gyula szerkesztésében megjelenő reprezentatív *„Mi a magyar?”* című kötet is, amelyben a magyar szellemi élet illusztris képviselői arra vállalkoztak, hogy az általuk gondozott területek – iro-

ügyvezető alelnöki tisztét töltötte be.

²² Gróf Apponyi Albert hét előadása a magyar alkotmány fejlődéséről. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926., továbbá Egyed István: Apponyi, mint közjogász. Budapest, Stephaneum, 1941.

²³ Andrassy Gyula: A királykérdés jogi szempontból. Budapest, Atheaneum Nyomda, 1920.

²⁴ Ferdinandy Gyula: Közjogi problémák. Tanulmány. Budapest, Székely Nyomda és Könyvkiadó Vállalat, 1937.

²⁵ Turi Béla: Mai közjogi berendezkedésünk természete. Budapest, Stephaneum nyomda és könyvkiadó Rt., 1928.

²⁶ Tihanyi Lajos: Történelmi alkotmányunk és az új Magyarország. Budapesti Szemle, 1919. 203-206. (179. kötet); Államformánk. Jogállam, 1922/1. 4-8. o.; Magyar parlamentarizmus. Budapesti Szemle, 1933. 159-172. o. (230. kötet); Hozzászólás dr. Kérészy Zoltán egy. ny. r. tanárnak „A felsőház jogkörének megállapítása” című előadásához. Klny. A Magyar Jogászegyleti Értekezések 1936. júliusi (3.) számából. 52-56. o. Érdekességként jegyzendő meg, hogy Tihanyi Lajos 1928-ban egyike volt azoknak, akik pályáztak a budapesti tudományegyetemen Király János nyugalmazása folytán megüresedő alkotmány- és jogtörténeti tanszékre. Lásd ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei 29. kötet. Az 1928. szeptember 26-i I. rendes ülés jegyzőkönyve.

²⁷ Thewrewk-Pallaghy Attila: Legújabb közjogi törvényhozásunk. Budapest, Állami Ny., 1925., továbbá A hatvanhetes kiegyezés. Pécs, 1927.

²⁸ Gábor Gyula: A kormányzói méltóság a magyar alkotmányjogban. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., [1932].

²⁹ Gáspár Zoltán: Közjogi villongások. Sajtó alá rendezte: Kenedi János. Budapest, Gondolat – Nyilvánosság Klub – Századvég, 1990. 97-157. o. Ezúton is köszönöm Sólyom Péternek, hogy emlékeztetett erre a kötetre.

dalom-, zene-, nyelv-, néprajz-, történettudomány stb. – sajátágosan magyarnak tartott jellemvonásait tekintsék át. Noha a bemutatott tudományterületek között nem szerepelt a jogtudomány, egyik-másik írás érintette a magyarság és az alkotmány, illetve a magyarság és a közjog összefüggéseit. A magyar jellemről írt esszéjében Babits Mihály hivatkozott arra, hogy a magyarság a változó világban „*posztulál*” bizonyos állandóságot, aminek egyik megnyilvánulásaként a magyarság erkölcsi területeként és birtokállományaként aposztrofált alkotmányt emelte ki. A világegyetem szilárd pontjának tekintett alkotmányt „*ezerszer megsérthetik, kormányozhatnak nélküle, vagy ellene. Ha századokig tart is így, az igazi magyar az alkotmányt akkor is élőnek s érvényesnek fogja tekinteni.*” Ragaszkodik – miként maga Babits is idézőjelbe tette – a „*közjogi fikcióhoz*”.³⁰ Ugyanebben a könyvben Ravasz László, református püspök a magyarság rendkívüli jogérzékének nagyszerű intézményének nevezte az alkotmányt „*Az alkotmány egy állandó jogalkotási önvédelem a mindenkori királyi hatalommal, főurakkal, lázadó jobbágysággal, rendi Magyarországgal, nemesi előjogokkal, hatalmas szövetséges államokkal szemben*”.³¹ Ilyennek látta a tudós filozófus és a tudós teológus a magyarság alkotmányhoz, illetve közjoghoz való viszonyát a maga történetiségében.

PROVIZÓRIUM – JOGFOLYTONOSSÁG – VACUUM IURIS

A szakirodalom közismerten közjogi provizóriumnak nevezte, illetve tekintette a jogfolytonosság megszakadása folytán a világháborús összeomlást, valamint az 1918/1919-es forradalmak bukását követően 1919/1920 fordulójától kialakuló közjogi rendszert. E nézet legkövetkezetesebb képviselői az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása következtében szuverenitását ismételten elnyerő Magyarország közjogi berendezkedését átmenetinek tekintették. Átmenetinek, amelyben tulajdonképpen két jogrend funkcionált egymás mellett: a kényszerűség okán nyugvó – virtuális – jogrend mellett érvényesült ugyanis a kiegészítő – aktuális – jogrend. Felfogásuk szerint a kettős jogrend mindaddig fennáll, ameddig nem válik lehetségessé az 1918-as összeomlást megelőző alkotmányos helyzet visszaállítása. Ekkor feleslegessé válik a kiegészítő – aktuális – jogrend.³²

A jogfolytonosság visszaállításának szükségességét illetően a közjogtudomány képviselői – miként általában a kormányzati tényezők is – elvben egyetértettek. Nyil-

³⁰ Babits Mihály: A magyar jellemről. In: Mi a magyar? Szerk.: Szekfű Gyula. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1939. 70. o.

³¹ Ravasz László: A magyarság. In: Mi a magyar? Szerk.: Szekfű Gyula. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1939. 25. o.

³² Molnár Kálmán: Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium. Pécs, Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomdája, 1926.

vánvaló, hogy a jogfolytonosság teóriájában a kontinuitás és a legitimitás egyik közjogi garanciáját látták. Csakhogy másként képzelték el a jogfolytonosság helyreállításának megvalósítását az alaki jogfolytonosság hívei, mint az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság hívei. Az alaki jogfolytonosság Molnár Kálmán megfogalmazásában azt jelentette, hogy „*a jogszabályok alkotása, változtatása vagy eltörlése csupán az alkotmány értelmében arra hivatott tényezők*” által történhet meg. Ebből következően kizárólag az erre feljogosított tényezők – az uralkodó, valamint a képviselőházból és főrendiházból álló, „*a szent korona egész testét reprezentáló*” törvényhozás – változtathatták meg az ország közjogi (alkotmányjogi) berendezkedését³³. Az alaki jogfolytonosság elméletét a koncepció bírálói a Habsburg Ház restaurációs igényeinek alkotmányjogi igazolásával hozták összefüggésbe, függetlenül attól, hogy az alaki jogfolytonosság hívei hangsúlyozták, hogy az alaki jogfolytonosság követelményéből nem következik a Habsburgok uralmának a visszaállítása, sőt még magának a monarchikus államforma fenntartása sem, hiszen – miként Molnár Kálmán fogalmazott – az „*alkotmányos törvényhozást*” tartalmilag semmi sem köti. Ezzel a felfogással szemben az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság hívei az alakiságokkal ellentétben azt tartották elsődlegesnek, hogy a törvények tartalma egyezzen meg az alkotmány szellemével és elveivel.³⁴ Amennyiben ez a feltétel teljesül, helyreáll maga a jogfolytonosság is. Az anyagi jogfolytonosság mellett érvelve hivatkozott Egyed István arra, hogy az alkotmányos intézmények módosításakor nemcsak „*a törvényes utat*” kell tiszteletben tartani, hanem arra is vigyázni kell, hogy az alkotmány reformja a meglévő intézményeken gyökerezzen és fenntartsa az alkotmányos berendezések összhangját. Az alaki jogfolytonosság tiszteletben tartása ugyanis nem elegendő, hiszen a törvényes út formai betartása mellett esetlegesen „*idegen rendszereket*” is át lehet ültetni az alkotmányba, illetve érdemben teljesen hátat is lehet fordítani a múltnak.³⁵ Az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság szempontjából az alkotmányhoz való hűség az alkotmányban évszázadokon át felhalmozott értékekhez való ragaszkodást jelentette. Ez pedig a monarchikus államformához, az alkotmányos kormányzathoz, a kétkamarás törvényhozáshoz, az önkormányzathoz, az állampolgári szabadságjogokhoz, a nemzetiségi jogokhoz, a független bíraskodáshoz, az alaki jogfolytonossághoz, valamint az alkotmány biztosítékaihoz történő ragaszkodásban manifesztálódott.³⁶ Az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság támogatói mindenesetre úgy tartották, hogy a felsőház felállításáról rendelkező 1926. évi XXII. tc. elfogadásával – illetve a két kamarás, képviselőházból és felsőházból álló országgyűlés működésének

³³ Molnár Kálmán: A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja. Eger, Egri Nyomda Rt., 1920. 4–5. o.

³⁴ Tomcsányi Mór: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 364. o.

³⁵ Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 48. o.

³⁶ Egyed István: Hűség az alkotmányhoz. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1938. 7. o.

megkezdésével – lényegében be is fejeződött a jogfolytonosság helyreállítása. Az alkotmányjogi szempontból ekkorra kialakult helyzetet Tomcsányi Móric akként értékelte, hogy immáron „*a királyi hatalom újbóli megkezdése maradt csak hátra*”, addig viszont, amíg ez be nem következik, az államfői funkciókat – szűkített királyi jogkörben – a kormányzó látja el. A jogfolytonosság ezzel véleménye szerint szinte maradéktalanul helyreállt.³⁷

A retorika szintjén az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság álláspontját jó néhány törvénycikk tükrözte, miként az alkotmányosság helyreállításáról és az államfői főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc., a IV. Károly uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről szóló – egyúttal a monarchikus államformát fenntartó – 1921. évi XLVII. tc., valamint az országgyűlés felsőházának felállításáról rendelkező 1926. évi XXII. tc. is. Az alaki jogfolytonosság teóriája a gyakorlatban tehát vereséget szenvedett, míg a kellő politikai hátszéllel rendelkező anyagi (tartalmi) jogfolytonosság koncepciója lényegében anélkül igazolta az új közjogi berendezkedést, hogy hiánytalanul megvalósította volna az anyagi (tartalmi) jogfolytonosságot. Az 1920-tól életre hívott alkotmányos alapintézmények – kormányzó; nemzetgyűlés, majd képviselőházból és felsőházból álló törvényhozás – ugyanis anyagilag (tartalmilag) minden erre irányuló szándék dacára sem tekinthetők „folytonosnak” a hasonló elnevezésű vagy funkciójú korábbi intézményekkel. Az 1920-ban konstruált kormányzói méltóság nem feleltethető meg az alkotmánytörténetből korábban megismert kormányzói tisztséggel³⁸, miként az 1927-ben működését megkezdő kétkamarás törvényhozás felsőháza már csak összetétele és hatásköre miatt sem tekinthető az 1918-as összeomlás idején a tanácskozásait berekesztő főrendiház jogutódjának. A korszak kiemelkedő jelentőségű alkotmányreformjai ugyanakkor az előzmények nélküli, ideiglenes és átmeneti intézménynek szánt nemzetgyűlés nevéhez fűződtek.³⁹ Magyarországon 1920-tól a történelmi alkotmány keretei között lényegében új közjogi rendszer épült ki, amelynek alapintézményei – a monarchikus államforma érintetlenül hagyása mellett – inkább retorikailag és emocionálisan, mintsem ténylegesen kötődtek az összeomlás előtti előzményekhez. A kormányzat felfogását tükröző alkotmányosság tehát helyreállt – létrejött –, de paradox módon mellőzte a tartalmi (anyagi) jogfolytonosság némely kritériumát. Az alaki jogfolytonosság vereségének ugyanakkor nyomós és jól ismert külpolitikai okai is voltak. Az elmélet azonban

³⁷ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 375. o.

³⁸ Bölöny József: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdéséhez. Közjogi tanulmány. Budapest, Gergely R. Könyvkereskedése, 1936. 6. o.

³⁹ Egyed István: Mai közjogi berendezéseink. Budapest, Franklin-Társulat, 1926. 47. o. skk.

kudarca ellenére is alkalmasnak bizonyult arra, hogy a domináns közjog-politikai szemlélettel szemben tudományosan megalapozott alternatívát mutasson fel.

Az alkotmányjog-tudomány képviselőit megosztó alaki és anyagi (tartalmi) jogfolytonossági koncepción kívül Zsedényi Béla a jogbölcsélet által megalkotott „*vacuum iuris*” – joghézag – elméletét alkalmazta az 1918/19-ben megszakadt jogfolytonosság, illetve a jogfolytonosság helyreállítása értelmezéséhez. A magyar állami élet és a magyar nemzeti jogrendszer egységében 1918-ban, valamint 1919-ben szakadás állott be – fogalmazott Zsedényi –, ami lehetetlenné tette, hogy a „*rekonstruáló erők*” legitim úton állítsák vissza a magyar alkotmány megszakadt jogfolytonosságát.⁴⁰ A magyar állam legfőbb jogszabályalkotó szervei – a király és az országgyűlés – ugyanis nem vehettek részt a törvényalkotási folyamatban. „*A jognak valóságos és a jogalkalmazás semmiféle eszközével el nem tüntethető hézaga tárult fel itt a magyar alkotmányban.*”⁴¹ A jog ennek következtében csak illegitim úton keletkezhet. Ebből azonban véleménye szerint nem következik, hogy meg kell szüntetni a szuverén állami törvényhozó szerveket, miként az sem, hogy az állami életnek meg kellene állnia. Az előbbi a magyar jogrendszer alapelveinek mondana ellent, az utóbbi viszont anarchiához vezetne. Valóságos joghézag csak az „*egységes nemzeti jogrendszer*” azon alapnormájában keletkezhet, amely „*a legfőbb normaalkotó szervek*” megjelölésére hivatott, s akkor áll elő, amikor ezek a szervek – egyebek mellett – alkotmányszerűleg nem foglalhatják el a helyüket.⁴² A *vacuum iuris* addig tart, ameddig új jog nem jelentkezik. Jogüres térben legitim úton jog nem keletkezhet. „*Az a jog, amely e jogüres térben új jogként csírázik elő, szükségképpen csakis illegitim úton állhat elő.*” A *vacuum iuris* és az illegitim jogkeletkezés ezen a ponton kapcsolódik össze egymással.⁴³ A kérdés ezt követően arra irányul, hogy melyik lesz az a jogszabály, amelyre alapnormaként az új jogrend felépülhet. Zsedényi véleménye szerint az a jogi norma fogja megteremteni az új jogi rendet, amely elsőként tudja maga mögé állítani „*a társadalom legerősebb fizikai hatalmát*”, és az emberi cselekményekkel szemben való következményeihez „*kényszeralkalmazással való fenyegetést is fűz.*” Ez az alapnorma kezdetben még illegitim ugyan, de idővel – a *concludens factum*okból és a *consensus populis*ből – legitimitást meríthet.⁴⁴

A közjogi provizórium egyes intézményei ugyanakkor az idő múlásával jól érzékelhetően stabilizálódtak, miként ezt a kormányzó jogkörét kiterjesztő törvények, illetve törekvések is igazolják. Az államfői hatalom gyakorlásával az 1920. évi I. tc. által ide-

⁴⁰ Zsedényi Béla: A *vacuum iuris*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadóvállalat Rt., 1928. 25. o.

⁴¹ Uo. 25. o.

⁴² Uo. 26-27. o.

⁴³ Uo. 29-30. o.

⁴⁴ Uo. 32-33. o.

iglenes jelleggel felruházott kormányzó számára – az 1920. évi XVII. tc., az 1926. évi XXII. tc., valamint az 1933. évi XXIII. tc. jogkiterjesztése in (pl. nemzetgyűlés, majd országgyűlés elnápólása, berekesztése, felosztatása) túlmenően – az 1937. évi XIX. tc. már a kormányzó felelőtlenségét és utódajánlasi jogát is biztosította. Ezt a folyamatot a kormányzó-helyettesi méltóságot jogrendbe iktató 1942. évi II. tc. tetőzte be. Az 1937. évi XIX. tc. megalkotása idején a szakirodalom olyan javaslatokat is felvetett, amelyek már inkább egy uralkodót, mintsem egy monarchát helyettesítő ideiglenes államfőt illettek meg. Felmerült, hogy a kormányzó számára biztosítsák – régi/új gondolatként – a nemesség adományozásának a jogát⁴⁵, a törvényszentésítés jogát⁴⁶, valamint a főkegyúri jogot⁴⁷. Olyan szimbolikus értékű javaslat is megfogalmazódott, hogy kormányzó helyett nevezessék fejedelemnek az ideiglenes államfőt⁴⁸. Az is felvetődött, hogy a kormányzó mellett *nobile officium* jellegű közjogi méltóságként ismételtlen töltsék be a rég letűnt nádori tisztséget is.⁴⁹ Jóllehet, ezek az elgondolások lekerültek a napirendről, találónak tűnik Adolf Merkl bécsi közjogász professzor megállapítása, aki Magyarország államformáját éppenséggel a kormányzó sajátos státusza miatt már a '20-as években monarchikus színezetű köztársaságként jellemezte. „Az előrelátó politikai szem láthatja már a királyság körvonalaait, a jogász szem, amely tekintetét a már érvényben lévő jogszabályokra irányozhatja csupán, azonban nem lát egyebet, mint köztársaságot. Olyan köztársaságot, amelynek erősen arisztokratikus színeze van; olyan köztársaságot, amely a kormányzónak kétségkívül az uralkodóhoz hasonló sajátos jogállása folytán jogilag is elég közel áll a monarchiához vagy legalább is a prezidenciális rendszerű köztársasághoz.”⁵⁰

Az alkotmányjog-tudomány képviselői közül ugyanakkor nem mindenki tartotta alkotmányjogi szempontból igazolhatónak a kormányzói jogkör kibővítését. Bölöny József a '30-as évek közepén kifejezetten azon a véleményen volt, hogy alkotmányjogi érvekkel nem támasztható alá a kormányzói jogkör kiterjesztése. Az alkotmány alapelvei ugyanis korlátokat emelnek a törvényszentésítés, a nemességadományozás, valamint a főkegyúri jog gyakorlásának kormányzóra történő kiterjesztése elé.⁵¹

⁴⁵ Polner Ödön: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. In: Tanulmányok a kormányzói jogkör kiterjesztéséről. Klny. A Magyar Jogi Szemle 1937. évi márciusi számából. 12. o.

⁴⁶ Csekey István: A kormányzói jogkör kiterjesztése. Magyar Szemle, 1937. január. 14. o.

⁴⁷ Uo. 15. o.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ Tomcsányi Móríc: Az alkotmányreformról. In: Tanulmányok a kormányzói jogkör kiterjesztéséről. Klny. A Magyar Jogi Szemle 1937. évi márciusi számából. 8. o.

⁵⁰ Merkl Adolf: A mai Magyarország államformájának kérdéséről. Jogtudományi Közlöny, 1925. március 1. 33. o.

⁵¹ Bölöny József: A kormányzói jogkör A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdéséhez. Közjogi tanulmány. Budapest, Gergely R. Könyvkereskedése, 1936. 22. o.

A KÖZJOGI PROVIZÓRIUM PARADOXONAI ÉS DILEMMÁI

A közjogi provizórium megmerevedését, a jogfolytonosság következetes – az alakosság kritériumait is figyelembe vevő – helyreállításának elmaradását, valamint az államforma körül kialakult paradox helyzetet egyes alkotmányjogászok igen korán és igen pontosan érzékelték. Erre a felismerésre utalnak barabási Kun József 1923-ban Concha Győzőhöz intézett sorai is. *„Nagyon hibáztatom a kormányt annyiban, hogy a második nemzetgyűlés alatt még semmit sem tett az ősi alkotmány helyreállítása érdekében. Szerintem nem mentség, hogy nyomorult gazdasági helyzetünk szorul első sorban orvoslásra. Hiszen a legyőzött országokban mindenütt ugyanígy van és mégis ráérték nagyszabású alkotmányreformra. Nálunk pedig első sorban nem reformra, hanem a régi biztos alapra való visszatérésre, a mostani közjogi káosz megszüntetésére, a törvények uralmára volna szükség. Nálunk ma igazában nem királyság, hanem köztársaság van, kormányzóval az élen. És úgy látszik, a provizórium definitivummá akar átvedleni.”*⁵² Hasonló véleményt fogalmazott meg a köztársasági államformát illetően Faluhelyi Ferenc, a pécsi tudományegyetem professzora 1926-ban megjelenő *„Magyarország közjoga”* című tankönyvében. Magyarország államformája kapcsán ugyan az 1921. évi XLVII. tc. rögzítette, hogy a nemzet a királyság államformáját változatlanul fönntartja – írta Faluhelyi –, ám az államfői jogkör teendők ellátásával megbízott kormányzó hatáskörét az 1920. évi I. tc. a királyi jogkörnél lényegesen szűkebben állapította meg, hiszen a kormányzó csupán a végrehajtó hatalom feje. Ebből viszont véleménye szerint az következik, hogy Magyarország államformája *„ma ténylegesen a köztársasági államformájú államokéhoz hasonló”*.⁵³ Faluhelyi professzor tehát lényegében megkülönböztette egymástól a *de jure* értelemben vett államformát a *de facto* értelemben vett államformától. Míg az előbbit a monarchiával, addig az utóbbit a köztársasággal azonosította. A Faluhelyi-féle tankönyvről írott recenziójában Egyed István viszont egyáltalán nem tartotta szerencsésnek annak hangoztatását, hogy hazánk államformája a köztársasági államformához hasonlatos. Álláspontja szerint ugyanis a kormányzó jogállását a *„meg nem koronázott király”* jogállásából lehet levezetni, amiből viszont aligha lehet az államforma *„átmeneti”* köztársasági jellegére következtetni.⁵⁴

Dilemmák természetesen a provizórikusnak szánt jogintézmények oktatásával kapcsolatban is felmerültek, miként ezt barabási Kun József egyik 1924-ben Concha Győzőhöz intézett levele is sejteti, hiszen az alábbi sorokból elég egyértelműen kiderül,

⁵² barabási Kun József levele Concha Győzőnek. Debrecen, (1923) szeptember 14. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/380.

⁵³ Faluhelyi Ferenc: Magyarország közjoga II. kötet. Pécs, A Karl Könyvesbolt kiadása, 1926. 6. o.

⁵⁴ Egyed István: Új magyar közjogi kézikönyvek (Dr. Faluhelyi Ferenc és dr. Molnár Kálmán közjegoi). Jogtudományi Közlöny, 1927. február 1. 26. o.

hogy a levélíró nem azonosult a közjogi provizórium állandósulni látszó jogintézményeivel. „...már az első előadásomban hangoztatom (és évközben is folyton ismétlem), hogy jelenleg a közjogi provizórium állapotában élünk, miután történelmi alkotmányunk alapintézményei (király, országgyűlés) a jogfolytonosság erőszakos megszakítása folytán egyelőre nem működhetnek, hanem funkcióikat – a viszonyok kényszere miatt – átmenetileg bizonyos kiegészítő, ideiglenes szervek (kormányzó, nemzetgyűlés) végzik. Előadásaim alapja mindig a történeti alkotmány, de emellett, illetve ezzel kapcsolatban ismertetnem kell hallgatóimmal az 1920: I. tc. alapján és óta létrejött ideiglenes berendezkedéseket is. Azt hiszem, ez minden közjogi tanárnak feltétlen kötelessége”.⁵⁵ Mindazonáltal barabási Kun József nem írt e felfogást tükröző alkotmányjogi tankönyvet, egyetemi előadásairól azonban a '30-as években sokszorosított jegyzetek készültek, amelyek a közjogi provizórium addigra már több irányból is módosított alapintézményeit kritikai él nélkül mutatták be, illetve elemezték.⁵⁶

A közjogi provizórium első évtizedének lepergése idején a jogfolytonosság helyreállítása, illetve az alkotmányos jogrend ideiglenessége kérdésében érdekes vita bontakozott ki Molnár Kálmán és Polner Ödön között. A vitát Molnár Kálmán továbbfejlesztett alaki jogfolytonossági koncepciója váltotta ki. A kiindulópont természetesen változatlan maradt. „A jogfolytonosság lényege az, hogy a jogszabályok alkotása, változtatása és eltörlése csupán az alkotmány értelmében arra hivatott tényezők által eszközölhető, amint ezt már az 1791: XII. tc. félremagyarázást kizáró világossággal leszögezett: A törvények alkotásának, eltörlésének és magyarázásának joga Magyarországon a törvényesen megkoronázott királyt és az országgyűlésre törvényesen összesereglett karokat és rendeket közösen illeti meg, s másképp nem gyakorolható”.⁵⁷ Az 1920-as évek alkotmányjogi törekvései, a mindezeket tükröző törvényhozási aktusok viszont egyértelműen arra utaltak Molnár professzor szerint, hogy a kormányzati tényezők a maguk részéről a jogfolytonosságot lényegében megvalósultnak tekintették. Ha nem is alaki, de anyagi (tartalmi) értelemben. A közjogi irodalomban is megjelentek olyan nézetek, amelyek elismerték ugyan, hogy az alaki jogfolytonosság az akkori idők kényszerhelyzete miatt formálisan megszakadt, ám miután a nem alkotmányszerűen létrehozott nemzetgyűlés „alkotmány szellemét” és elveit tükröző törvényi rendelkezéseit „a jogi közmeggyőződésen alapuló szokásjog legalizálta”, lényegében helyreállt az anyagi (tartalmi) értelemben vett jogfolytonosság.⁵⁸

⁵⁵ barabási Kun József levele Concha Győzőnek. Debrecen, 1924. február 15. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/394.

⁵⁶ Közjog. (Dr. barabási Kun József egy. ny. r. tanár úr magyarázatai alapján.) Jogi előkészítő, Debrecen é. n. 1-234. o.

⁵⁷ Molnár: Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium. Pécs, Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomdája, 1926. 8. o.

⁵⁸ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Második bővített és átdolgozott kiadás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1932. 354-357. o.

Mindezek a körülmények az alaki jogfolytonosság korrekcióját, pontosítását, illetve továbbfejlesztését igényelték. Ennek jegyében alkotta meg Molnár Kálmán a kettős jogrend elméletét, amelyet elsőként *„Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium”* címen 1926-ban közzétett írásában foglalt össze. Nézeteit utóbb *„A Szent Korona-tan kifejlődése és mai jelentősége”* címmel 1927-ben tartott előadásában, a *„Magyar közjog”* 1929-es kiadásában, valamint *„A jogfolytonosság helyreállításának jogelvi szükségessége és lehetősége”* címmel 1930-ban a Szent István Akadémián tartott székfoglaló előadásában ismételte, illetve erősítette meg.

Az alaki jogfolytonosság megingathatatlan alaptételéből kiindulva Molnár Kálmán két következtetést vont le. Az első arra irányult, hogy a jogfolytonosság kérdése csak az *„írott jogfejlődéssel”* szemben vetődhet fel, miután kizárólag az írott jogfejlődés alkotta a szabályokat, ugyanis a szokásjogot nem *„alkotják”*, hiszen a szokásjog *„felbukkan, előáll, terem”*. Amikor az írott jogfejlődés folytonossága megszakad, és a *„régí rend romjain új rend keletkezik”*, ezt a kezdetekben jogalappal nem rendelkező új rendet *„a jogi közmeggyőződés”* – vagyis a szokásjog – *„szentesítheti”*, igaz, ezzel a jogfolytonosság *„elszakadt fonala”* nem kapcsolódott össze. Az így létrejövő *„új rend”* nem a régien alapszik. *„Itt nem a jognak a folytonosságáról, csupán az időbeli folytatásáról beszélhetünk.”* Molnár Kálmán második következtetése pedig arra a korábbiakban is hangoztatott szempontra vonatkozott, miszerint a jogfolytonosság a jogalkotásnak merőben alaki kérdése, aminek a jogszabály tartalmához semmiféle köze sincs.⁵⁹ A jogfolytonosság Magyarországon az 1918-as forradalom következtében megszakadt, s azt a forradalmi *„rémmuralom”* megszűnése után sem lehetett helyreállítani. A jogrendben egyfajta vákuum keletkezett. Ám ha nem is működhetnek az államhatalom jogszerű főszervei, maga az államélet nem állhat meg, hiszen *„a naponkint felmerülő szükségletek kielégítést, a jogkérdések megoldást követelnek.”*⁶⁰ Az a szerv pedig, amely ebben az állami szükséghelyzetben az államhatalmat magához ragadva képes az állam szétesését megakadályozni, *„nem vét az alkotmány ellen, nem sérti meg azt, még ha nem is a jog strikt normái szerint cselekszik.”* Ennek az új *„szükségbeli”* szervnek a működése mindaddig nem jogellenes, ameddig *„nem gátolja a nálánál erősebb joggal bíró olyan szervnek a működését, amely az ő munkáját egyébként elvégezhetné, és nem mellőz olyan jogszabályokat, amelyek érvényesülésének egyébként nem volna akadálya.”*⁶¹ Amennyiben az ilyen *szurrogát szerv* a működése céljául azt tűzi ki, hogy a jogszerű szervek útjából elhárítsa az akadályokat, és előkészítse, hogy a jogszerű szervek a hatalmat ismételten a kezükbe vehessék, az

⁵⁹ Molnár Kálmán: *Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium*. Pécs, Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomdája, 1926. 9. o.

⁶⁰ Uo. 10. o.

⁶¹ Uo.

ilyen szerv működését a jogszerűség szempontjából nem lehet kifogásolni.⁶² Molnár Kálmán álláspontja szerint ezen az alapon vette a kezébe a hatalmat a kormány 1919. augusztus 7-én, majd az ennek a kormánynak a *közreműködésével* 1920-ban létrejött nemzetgyűlés is.⁶³ Ezeknek a szurrogát szerveknek az átmeneti működése idején természetesen vetődik fel az „*állami életnyilvánulások*” jogszerűségének a kérdése, hiszen figyelembe kell venni egyrésről a jogszerűség minden kellékével létrejött, jogszerűen hatályon kívül nem helyezett, ám érvényesülni nem tudó „*ősi alkotmányjogot*”, másfelől viszont érvényesülnek azok a jogalkotásnak nem az alkotmányban előírt rendje szerint keletkezett szabályok, amelyekhez viszont az élet igazodik.⁶⁴ A közjogi provizórium időszakában az „*ősi alkotmányjog*” érvényesülni nem tudó szabályai mindaddig jogszabályok maradnak, ameddig azok érvényét az „*alkotmányszerű törvényhozás*”, vagy szokásjogi úton az erre irányuló „*jogi közmeggyőződés*” meg nem szünteti.⁶⁵ Nehezebben eldönthető kérdés viszont, hogy az érvényesülő jogszabályokon alapuló új rend jogi rendnek tekinthető-e, vagy sem. Miután ezeket a szabályokat nem alkotmányszerű törvényhozó szerv alkotta, írott jognak nem tekinthetők, de kérdéses, vajon szokás útján nem nyertek-e alapot.⁶⁶ Molnár Kálmán úgy látta, hogy éppen a „*jogi közmeggyőződést*” tükröző szokásjog által nyert jogalapot, illetve elismerést a közjogi provizórium jogrendje. *„Mindenki érezte, hogy a régi jogot minden átmenet nélkül momentán visszaállítani nem lehet, mindenki belátta, hogy addig is, míg ez lehetségessé válik, valami rendet mégis kell teremteni, s az általánosan elismert szükséghelyzet hamar kiváltotta az új rendet joggá emelő közmeggyőződést”*.⁶⁷ Az alkotmányszerű törvényhozó szerv helyett működő nemzetgyűléssel szemben ugyanakkor korlátozások érvényesülnek. A nemzetgyűlés egyrésről ideiglenes jelleggel csak addig működik, amíg megteremtődik a lehetősége a régi alkotmányos jogrend visszaállításának, másrésről viszont csak olyan irányú tevékenységre kapott szokásjogi felhatalmazást, amely a régi jogrend visszaállítására, nem pedig annak lerombolására irányul. A provizórikus jogrendet jogi kötelező erővel felruházó szokás pedig nem törvényrontó, hanem törvénytótló szokás.⁶⁸ Molnár Kálmán álláspontja szerint a nemzetgyűlés – noha a magyar állam legmagasabb szervének minősül – nem tekinthető szuverénnek, mert ideiglenes jellegű, ezen túlmenően pedig nem rendelkezik korlátlan akarat-elhatározási szabadsággal.⁶⁹ Konklúzióként megállapította, miszerint Magyarországon két közjogi jogrend alakult ki: a vis major miatt

⁶² Uo.

⁶³ Uo. 11. o.

⁶⁴ Uo. 15. o.

⁶⁵ Uo. 17. o.

⁶⁶ Uo. 17-18. o.

⁶⁷ Uo. 21. o.

⁶⁸ Uo. 23-24. o.

⁶⁹ Uo. 26. o.

átmenetileg érvényesülni nem tudó „*ősi alkotmányos jogrend*” és a hétköznapiokban érvényesülő „*ideiglenes és rendkívüli jogrend*”, amelynek viszont az a hivatása, hogy a jogi anarchiát elkerülve elősegítse a rendes mederbe való visszatérés útját.⁷⁰ Ebből következően pedig a *provizórikus jogrend* is valóságos jogrendnek, a nemzet szokásjogi megnyilvánulásán nyugvó, szurrogát jogrendnek minősül, amelynek az állampolgárok mindaddig engedelmességgel tartoznak, ameddig ez a jogrend az „*ősi alkotmányos jogrend*” visszaállításának az útját, azaz a jogfolytonosság helyreállítását egyengeti.⁷¹ Így viszonyul egymáshoz a „*nyugvó*” vagy „*virtuális*” jogrend a „*kisegítő*”, vagy „*aktuális*” jogrendhez.⁷²

A jogfolytonossági elmélet továbbfejlesztése során tehát maga az alaptétel nem sérült meg. Molnár Kálmán változatlanul úgy látta, hogy az alaki jogfolytonosság nem állt helyre Magyarországon, és célként továbbra is alaki jogfolytonosság helyreállítását tekintette. Változás annyiban következett be, amennyiben a kettős jogrend elméletével az átmenetileg érvényesülni nem tudó „*ősi*” alkotmányos jogrend mellett elismerte az 1920 óta létrejött provizórikus jogrend szokásjogi alapú érvényét. Nem vonta kétségbe az első nemzetgyűlés legitimitását sem, „csupán” a törvényhozó testület szuverenitásának teljességét kérdőjelezte meg.

Molnár Kálmán továbbfejlesztett jogfolytonossági koncepcióját Polner Ödön többszörösen is bírálta. Azt ugyan elismerte, hogy az alkotmányos jogrend alapja a szokásjog, azt azonban vitatta, hogy a közmegegyezés a Molnár Kálmán által említett korlátozásokra irányult volna. Az 1920. évi I. tc., valamint a nemzetgyűlés által elfogadott további törvények ugyanis nem tekintendők olyan átmeneti törvényeknek, amelyek csak addig maradnak hatályban, ameddig a régi alkotmányos jogrend nem áll helyre. Az erre irányuló magyarázatokat erőszakoltnak és önkényesnek tekintette, hiszen a nemzetgyűlés összehívását elhatározó rendeletekben nyoma sincs annak, hogy a nemzetgyűlést korlátozott hatáskörrel kívánták volna felruházni. A nemzetgyűlést a közmegegyezés által minden korlátozás nélkül elfogadva, a nemzeti szuverenitást képviselő szervként választották meg.⁷³ Vitatta továbbá, hogy az 1920. évi I. tc.-nek a régi jogrend változatlan helyreállítása lett volna a célja, hiszen a törvény indokolása általában tett említést az alkotmányosság helyreállításáról, vagyis arról, hogy az ország ügyeit „*ismét népi képviseleti szerv intézze s nem különféle néven nevezett és önmagukat megalkotott kormányok*”.⁷⁴ Az alkotmányosság tehát a nemzetgyűlés összehívásával lényegében helyre is állt. Az 1920-ban megválasztott nemzetgyűlés – összegezte állás-

⁷⁰ Uo. 26. o.

⁷¹ Uo. 28-29. o.

⁷² Lásd Molnár Kálmán: Magyar közjog. Harmadik kiadás. Pécs, Danubia kiadás, 1929. 720-743. o.

⁷³ Polner Ödön: Jelenlegi alkotmányos jogrendünk ideiglenességének kérdése. Jogállam, 1931/1. 81-83. o.

⁷⁴ Uo. 85. o.

pontját Polner professzor – „nemcsak ideiglenes, kiegészítő jogrend megalkotására és csak a régi alkotmány változatlan visszaállíthatásának előkészítésére jogosult, hanem jogosult olyan intézkedések megtételére is, melyek a régi alkotmányon végleges módosítást tesznek.”⁷⁵

Egyik másik írásában Polner Ödön arra mutatott rá, hogy az 1920-ban, majd 1922-ben megválasztott nemzetgyűlések a kétségkívül ideiglenes jellegű kormányzói álláson és szervezeten kívül lényegében minden további alkotmányjogi kérdést rendeztek. *„Megoldották az államforma kérdését, visszaállították a királyságot s megnyitották az útját annak, hogy az, ami régen volt, nemzeti legyen; megalkották az új választójogi törvényt s megreformálták a régi országgyűlés felsőházát; mindez pedig nem tabula rasa, nem papírgyártmány újonnan kigondolt teóriák alapján hanem a gyakorlati lehetőség által adott módon visszatérés a múlthoz.”*⁷⁶ Az „ősi jogrend” tehát Polner Ödön szerint helyreállott, a szakadás folytán keletkező seb begyógyult, még akkor is, ha az 1920. évi I. tc. és a későbbiekben elfogadott törvények által hangsúlyozottan nem módosított intézmények mindegyike nem is kezdte meg a működését.⁷⁷

Viszonválaszában Molnár Kálmán továbbra is a provizórikus jogrend ideiglenessége, egyúttal a „régi jogrend” helyreállításának szükségessége mellett érvelt. Az 1920-ban megalakult – általa „szükségbeli” szervnek minősített – nemzetgyűlést továbbra sem tekintette az alkotmányjog keretei között megalakult törvényhozó testületnek. Azt azonban elismerte, hogy az állampolgárok az átmenet ideje alatt „alkotmányszerű” engedelmisséggel tartoznak az „új jogrend” iránt.⁷⁸

Kettejük vitája azt igazolja, hogy még a '20-as '30-as évtized fordulóján sem csillapodtak le a szakmai kedélyek a közjogi provizórium jogalapját és megítélését illetően. Az olykor teljesen nyilvánvaló véleménykülönbség ellenére a vitapartnerek általában méltányolták egymás tudományos nézeteit, illetve felkészültségét. Erre utal az a tény, hogy 1942-ben Polner Ödön kezdeményezésére választották meg Molnár Kálmánt az MTA levelező tagjává. *„Ő ugyan fontos kérdésekben velem ellentétes elvi álláspontot foglal el, mégis érdemesnek tartom őt az akadémiai tagságra és ezért már régebbi szándékom, hogy őt ajánljam.”* – fogalmazott Polner Ödön egyik Kolosváry Bálinthoz intézett levelében.⁷⁹

A korszak közjogi paradoxonai jegyében érdekes gondolatként merült fel Buza László 1939/40. évi szegedi közjogi előadásában a monarchikus államforma és a pro-

⁷⁵ Uo. 89. o.

⁷⁶ Polner Ödön: Jogfolytonosság és ideiglenes alkotmány. Jogállam, 1931/3-4.146. o.

⁷⁷ Uo. 150. o.

⁷⁸ Molnár Kálmán: A magyar jogszemlélet néhány alapvonása. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi és Nyomdai Rt., 1932. 62-73. o.

⁷⁹ Polner Ödön levele Kolosváry Bálintnak. Szeged, 1942. február 21. MTA Könyvtára Kézirattára. RAL. K. 1226. A Jogtudományi Bizottság iratai 1935-1944. 286/1942.

vizórikus jogrend között feszülő ellentmondás kérdése, amennyiben a monarchiát és a provizóriumot egymást kizáró fogalmakként értelmezte. Magyarországon – vélekedett Buza professzor – az államfői hatalom gyakorlása tekintetében provizórium áll fenn. *„A provizóriumban foglalt rendelkezések természetesen nem lehetnek olyanok, amelyek a monarchia követelményének megfelelnek. A monarchia és a provizórium fogalma ui. szükségképpen kizárják egymást. A monarchia sohasem lehet provizórikus monarchia”.* Nem állítható – folytatta érvelését –, hogy ezek a momentumok akár jogilag, akár ténylegesen megváltoztatnák az államformát. Ez abban az esetben volna csak lehetséges véleménye szerint, ha ezek a rendelkezések nem kifejezetten ideiglenes jellegűek lennének. Buza professzor Magyarország államformáját – nyilvánvalóan az államfői tisztség választás útján történő betöltése miatt – *„demokratikus monarchiának”* tekintette, hazánkat pedig – meglepő módon – a *„modern demokratikus államok”* közé sorolta.⁸⁰

AZ ALKOTMÁNY ÉS ALKOTMÁNYJOG VÁLTOZÁSAI A VILÁGHÁBORÚ ÓTA

A magyar alkotmányjog két világháború közötti változásait összefoglaló jelleggel többen is áttekintették: Zsedényi Béla, miskolci jogakadémiai tanár a tételes alkotmányjogban bekövetkezett módosulásokat mutatta be⁸¹, Lázár Andor nyugalmazott igazságügy-miniszter viszont az alkotmánypolitika bemutatására helyezte a hangsúlyt.⁸²

Zsedényi Béla tanulmánya arra az alapkérdésre kereste a választ, vajon megváltozott-e a magyar alkotmány jellege és arculata ez elmúlt évtizedek során? A határozott felelet – fogalmazott – könnyen megadható, amennyiben a magyar alkotmány jellege nem változott meg, hiszen *„államformánk ma is alkotmányos, parlamentáris monarchia”*, amely a sokszázados tradíciókon épült tovább és a *„nemzeti géniusz”* éltető sugarainak melegénél fejlődött.⁸³ Alkotmányunk mindeközben ellen is állt az *„új kor eszméinek”*, illetve a *„győzelemretörő új világnézeteknek”*. A vizsgált időszakban bekövetkezett változásokat Zsedényi Béla a hatalmi ágak függvényében mutatta be. A törvényhozó hatalmat illetően a korszakot három nagyjelentőségű alkotmányreform jellemezte: az államfői teendők ideiglenes ellátása céljából életre hívott kormányzói intézmény kiépülése, a kétkamarás országgyűlésre történő áttérés, valamint a választójog törvényi

⁸⁰ Magyar közjog. Dr. Buza László egyetemi ny. r. tanár úr 1939/40. tanévi előadásai nyomán összeállította dr. Markovics János egyetemi gyakornok. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/1. p. 87.

⁸¹ Zsedényi Béla: A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig. Miskolc, Ludvig István Könyvnyomdája, 1939.

⁸² Lázár Andor: A magyar alkotmány fejlődése a világháború óta (1920-1939). Budapest, Attila Nyomda Rt., 1939.

⁸³ Zsedényi: A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig. Miskolc, Ludvig István Könyvnyomdája, 1939. 3. o.

szabályozása. Amíg a törvényhozó hatalom szervezete lényeges változásokat mutatott fel, addig a végrehajtó hatalom szervezetében az alkotmányt is érintő változások nem következtek be.⁸⁴ A kormányzást illetően Zsedényi professzor a végrehajtó hatalom jogalkotási körét a törvényhozás rovására kibővítő ún. felhatalmazási törvényeket – az 1924. évi IV. tc.-t, valamint az 1931. évi XXVI. évi tc.-t – emelte ki. A harmadik hatalmi ág, a bírói hatalom jogkörében azonban – meglátása szerint – nem következett be az elmúlt időszakban olyan módosulás, amely az alkotmányon lényeges változást eredményezett volna.⁸⁵ Az áttekintés végén hangsúlyozta, hogy a magyar alkotmányjog fejlődését csupán az alkotmány fundamentális kérdéseire figyelemmel vázolta fel. Az állami főhatalom szerveitől függetlenül mindazonáltal lényeges változások következtek be az alkotmányjog további területein, különösen az állampolgári jogok és kötelezettségek tekintetében. Példaként hivatkozott az állampolgársági jogban bekövetkezett változásokra, a trianoni békeszerződés katonai rendelkezéseivel összefüggésben az egyetemesi jog 1922. évi XI. tc.-vel történt változásaira, az 1938. évi XVIII. tc.-ben rögzített sajtórendészeti szabályokra, a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc.-re, valamint az 1938-ban, illetve 1939-ben elfogadott jogcsorbító, illetve jogfosztó ún. zsidótörvényekre. Az állampolgári jogokat korlátozó intézkedések kapcsán elismerte, hogy miközben egyik-másik törvény *„egész jelentékeny szembehelyezkedést jelent az alkotmány régi tételeivel, sőt alapelveivel”*, ezek a rendelkezések teljes határozottsággal hordják magukon az *„új kor eszméinek, új világnézetének bélyegét.”* E kritikus megállapítás ellenére is úgy ítélte meg zárógondolat gyanánt, hogy nem változott meg a magyar alkotmány arculata. *„Sőt ellenkezőleg, éppen az alkotmányjog legutóbbi fejlődéséből egész világosan megállapítható, hogy az a magyar nemzeti lélek, amely diadalmasan vívta meg a maga nagy harcát a baloldali forradalmakkal és a kommün pusztításában összeomlott állami jogrend romjain phönixmadárként elevenítette újra az ezeréves ősi magyar alkotmányt, a legújabb időkben magyar földön is meggyökeresedett és kiteljesedett parancsuralmi elgondolásokkal szemben is eredményesen vette fel a nagy harcot és az új kor új eszméinek értékes anyagát és mellőzhetetlen konzekvenciáit a magyar alkotmány bástyaiba illesztette, illetve azok között számolta fel.”*⁸⁶ Vagyis a magyar alkotmányjog lényegében úgy számolta fel a „parancsuralmi” rendszerek elgondolásait, hogy interiorizálta azokat.

Lázár Andornak, a másik áttekintés szerzőjének, annyiban mindenképp eltérő volt a nézőpontja, hogy az alkotmányjogi reformok egy részének – miként az 1937. évi XXVII. tc.-nek, valamint az 1937. évi XIX. tc.-nek – a tető alá hozatalában igazságügy-miniszterként kivette a részét. *„1932 őszétől 1938 tavaszáig voltam Magyarország igazságügy-minisztere s ezen állásomból kifolyólag a magyar alkotmány őre. Ezek a tör-*

⁸⁴ Uo. 10. o.

⁸⁵ Uo. 11-12. o.

⁸⁶ Uo. 12. o.

*vényalkotások miniszterségem korába esnek s így nem lehet csodálni, ha olyan szeretettel – és talán elfogultsággal is – beszélek róluk, mint az apa szokott beszélni gyermekeiről.*⁸⁷ További fontos körülmény – bár erre a szerző nem utalt –, hogy Gömbös Gyula miniszterelnöksége idején éppenséggel Lázár Andor volt egyike azon kormánytagoknak, akik felemelték a szavukat a kormányfő autoriter irányba hajló közjogi reformjaival szemben.⁸⁸ Lázár Andor 1939-es összeállításának középpontjában mindenesetre az állt, hogy a nagy történelmi válságokat átélő nemzetek gyakorta jutottak arra a következtetésre, miszerint a válságból kivezető utat az alkotmány gyökeres átalakítása segítheti elő. Magyarország azonban az 1918/1919-es összeomlás után felismerte, hogy *régi alkotmánya* a legnagyobb sorscsapások után is alkalmas az „*új fejlődés, új erő, új nemzeti nagyság*” kiépítésére.⁸⁹ Érheték Magyarországot eszmeáramlatok keletről, illetve nyugatról, a magyar nemzet hű maradt az alkotmány „*lelkek mélyében*” gyökerező *nemzeti tartalmához*, és ha módosította is az alkotmányt, nem az idők pillanatnyi, hanem állandó jellegű változásaihoz alkalmazkodva védte, fejlesztette alkotmányát.⁹⁰ Lázár Andor áttekintése Zsedényi Béla összefoglalójától eltérően hallgatott azokról az állampolgári jogokat korlátozó törvényekről, amelyeket visszafogott értékelés sem tartott kompatibilisnek a magyar alkotmány szellemével, miként a végrehajtó hatalom rendeletealkotási körét a törvényhozás rovására minden korábbinál szélesebb körben biztosító 1939. évi II. tc. rendelkezéseit is sűrű hallgatás övezte. A magyar alkotmány intézményeiről Lázár Andor által festett kép idealisztikusabbnak tűnik a valóságosnál, miközben az áttekintés zárómondata egyértelmű állásfoglalás a totalitárius, illetve autoriter intézményekkel szemben. „*Nincs kormányzás a kormányzottak részvétele nélkül, nincs jog kötelesség nélkül, és nincs hatalom felelősség nélkül.*”⁹¹ Az igazságügyi tárcától Lázár Andor a Darányi-kormányzat utolsó hónapjaiban, a hitleri Németország, illetve a hazai szélsőjobboldal felé tett politikai, illetve törvényhozási gesztusok miatt mondott le. Miként távozásának okairól évtizedekkel későbbi visszaemlékezéseiben fogalmazott: „*A nagy megalkuvás, a megalázkodás Hitlerék előtt, a magyar tradíciók feladása, s a zsidó kérdésnek a humanizmussal ellentétes módon történő kezelése nemzetünk jövőjét fenyegeti.*”⁹² A minisztersége idején elfogadott alkotmányjogi reformokra pedig úgy emlékezett vissza, hogy a törvény-előkészítés folyamán többek között a közjogász professzorokkal folytatott megbeszélések abban a meggyőződésében erősítették meg,

⁸⁷ Lázár Andor: A magyar alkotmány fejlődése a világháború óta (1920-1939). Budapest, Attila Nyomda Rt., 1939. 14-15. o.

⁸⁸ Gergely Jenő: Gömbös Gyula. Politikai életrajz. Budapest, Vince Kiadó, 2001. 242-246. o.

⁸⁹ Lázár Andor: A magyar alkotmány fejlődése a világháború óta (1920-1939). Budapest, Attila Nyomda Rt., 1939. 10. o.

⁹⁰ Uo. 16. o.

⁹¹ Uo.

⁹² Lázár Andor: Visszaemlékezéseim. Budapest, Ráday Gyűjtemény, 1995. 265. o.

hogy „ezeket a kérdéseket is csak a régi magyar alkotmányosság időálló szabályaival összhangban, azoknak némi fejlesztésével, de minden idegen, a magyar alkotmányossággal nem egyező felfogás mellőzésével kell megoldani”.⁹³ Mindezekből egyértelműen kitűnik, hogy a történelmi múltban gyökerező nemzeti konzervatív alkotmány szemlélet híveként Lázár Andor óvakodott a kibontakozó új közjogi irány intézményeinek az átvételétől, és amikor egyes intézmények átvételét immáron a kormányzat szorgalmazta, inkább lemondott tisztségéről és visszavonult a politikai élettől.

A két világháború közötti alkotmányjog-fejlődését összefoglaló korabeli munkák, a tankönyvektől eltekintve, csekély teret szenteltek a polgári és politikai szabadságjogokat sarokba szorító, egyes esetekben felszámoló alkotmányjogi intézkedéseknek, valamint az amúgy is behatárolt keretek között működő parlamentarizmus mozgásterét tovább szűkítő ún. felhatalmazási törvények alkotmányjogi vonatkozásainak. A polgári és politikai szabadságjogokat érintő változásokat átfogó jelleggel Goltner Dénes egyetemi magántanár 1939-es jogállapotot tükröző kéziratban fennmaradt előadásjegyzetei foglalták össze. Áttekintése nemcsak a tételes jogi változásokat, hanem a szabadságjogokkal összefüggő dogmatikai kérdéseket is érintette, különös tekintettel a Németországban 1933-tól érvényesülő szemléleti és szabályozási változásokra.⁹⁴ Az új honvédelmi törvény, az 1939. évi II. tc. felhatalmazási klauzulájával összefüggő alkotmányossági szempontokkal ugyanakkor Egyed István foglalkozott behatóbban, ám a hangsúlyt érzékelhetően az alkotmányossági aggályok eloszlatására helyezte. Az 1939. évi II. tc. annyiban kétségtől „a totális háború” igényeit volt hivatva kiépíteni – ismerte el –, hogy nemcsak sok terhet ró a polgári lakosságra, hanem a polgári lakosság bevonásával is számol. *„De az új törvény nem jelent totalitást olyan értelemben, mintha az állami mindenhatóságot és korlátlanyságot vezetné be.”* Jóllehet az 1939. évi II. tc. kiterjesztette a kötelezettségek mértékét, mégis illeszkedik a jogállami keretekhez, és nem jelenti az új közjogi irány érvényesülését, amely idegen lenne a magyar alkotmányos felfogástól.⁹⁵ A törvénycikk rendelkezései – egyebek mellett – a korábbiaknál szélesebb körben állapították meg a kivételes hatalom igénybevételének jogalapját, kiterjesztették annak tartalmát, s kibővítették a kivételes hatalom alapján megtehető intézkedések körét is.⁹⁶ Ezeket a rendelkezéseket nem ellensúlyozhatta, de némileg korlátozhatta,

⁹³ Uo. 239. o.

⁹⁴ A szabadságjogok tana a magyar közjogban. Dr. Goltner Dénes egyetemi magántanár úr előadásainak vázlatai. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/4. 1-31. o.

⁹⁵ Egyed István: Az új honvédelmi törvény. Különlenyomat a Magyar Jogászegyleti Értekezések 1940. évi 3. számából. Budapest, Attila-nyomda Rt., 1940. 7. o. Ezt a véleményét még évekkel később is fenntartotta. Lásd Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 347. o.

⁹⁶ Egyed István: Az új honvédelmi törvény. Különlenyomat a Magyar Jogászegyleti Értekezések 1940. évi 3. számából. Budapest, Attila-nyomda Rt., 1940.

hogy a kivételes hatalom körében elfogadott rendeleteket utóbb a törvényhozás ún. 36-os országos bizottsága elé kellett utólagos véleményezésre beterjeszteni. A 36-os bizottság a bemutatott rendeletek célszerűségét és helyességét vizsgálhatta, határozata azonban nem érintette sem a rendelet hatályát, sem pedig annak végrehajtását. Azt azonban Egyed István is elismerte, hogy a rendkívüli felhatalmazások közelebb vittek a magyar alkotmányt azokhoz a tekintélyi elvek szerint berendezett államokhoz, amelyekben a minisztériumot „teljesen korlátlanul” illette meg a törvényalkotás joga. E korlátlanságot a felhatalmazás időtartama behatárolta ugyan és bizonyos jogorvoslati lehetőségek – pl. bírói jogvédelem – is rendelkezésre álltak.⁹⁷ Egyed István szándéka összességében arra irányult, hogy a honvédelmi törvény által biztosított rendkívüli felhatalmazásokat megkísérelje összhangba hozni a „jogállami” keretekkel.

AZ ALKOTMÁNYJOG-TUDOMÁNY KUTATÁSÁNAK IRÁNYAI

Az alkotmányjog-tudomány természetesen akkor kapott lendületet, amikor – miként ezt fentebb is érzékeltettük – alapvető fontosságú alkotmányjogi kérdések kerültek a törvényhozás, illetve a napi politika napirendjére. A két világháború közötti évtizedekben két ilyen időszakot emelhetnénk ki: az 1920-as évek első felét, valamint az 1930-as évek második felét. Az 1920-as évek első felének alkotmányjog-tudományi irodalmát leginkább az ideiglenes törvényhozó szervként 1920-ban életre hívott nemzetgyűlés jogalapja és hatásköre⁹⁸; a királykérdés⁹⁹, ezzel összefüggésben a Pragmatica Sanctio értelmezése, a királyi trón betöltésének, valamint az uralkodói jogosítványok gyakorlásának a kérdése; a jogfolytonosság értelmezése; a kormányzói méltóság mibenléte és a kormányzói jogkör alakulása¹⁰⁰; a választójog szabályozása; valamint a törvényhozás második kamarájának – a felsőháznak – a felállítása¹⁰¹ foglalkoztatta. A magyar közjogi tankönyvek első szériája szintén az 1920-as évek közepén látott napvilágot. Az 1930-as évek második felének folyamán a választójogi törvény újraszabályozását¹⁰² – ezen belül is elsősorban a titkosság bevezetésével és a burkoltan jelentkező plurális választójoggal összefüggő kérdéseket –, valamint a választójogi rendelkezésekkel összefüggésben a kormányzói jogkör újabb kibővítéseit és a felsőház jogkörének kiterjesztését – amely-

⁹⁷ Uo. 27. o. skk.

⁹⁸ Lásd pl. Egyed István: Nemzetgyűlés. Magyar Jogi Szemle, 1920. március 1. 129-135. o. továbbá Nemzetgyűlés és főrendiház. Jogállam, 1920/4. 179-184. o.

⁹⁹ Szabó István: A királyi trón betöltése körüli viták a két világháború közötti Magyarországon. Iustum Aequum Salutare, 2006/1-2. 171-189. o.

¹⁰⁰ Olasz Lajos: A kormányzói jogkör. In: A magyar jobboldali hagyomány, 1900-1948. Szerk.: Romsics Ignác. Budapest, Osiris Kiadó, 2009. 102-137. o.

¹⁰¹ Csekey István: A felsőház kérdésének irodalma. Budapesti Szemle, 1926. 467-475. o. (204. kötet.)

¹⁰² Csizmadia Andor: A magyar választójog alakulása. Katholikus Szemle, 1938/8. 455-465. o.

nek eredményeként a felsőház jogköre a budget-jogtól eltekintve az egykori főrendiház jogkörével egyezett meg – kísérték élénk figyelemmel az alkotmányjog-tudomány művelői¹⁰³.

Az alkotmányjog leginkább az államformához és kormányformához kapcsolódó kérdésein kívül lényeges változások következtek be az alkotmányjog további területein is. Ezek közül Zsedényi Béla – anélkül, hogy a részletek tárgyalásába bocsátkozott volna – az állampolgársági jog változásait, az 1938. évi XVIII. tc.-ben foglalt sajtórendészeti szabályokat, az 1938-tól elfogadott ún. zsidótörvényeket, valamint a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc.-t emelte ki.¹⁰⁴ Az 1937-ben és 1938-ban elfogadott alkotmányjogi reformtörvényeket ugyanakkor Molnár Kálmán kismonográfiája elemezte és értékelte. *„Az alkotmányjogi mozdulatlanság évtizede után 1937-ben és 1938-ban nagy jelentőségű közjogi reformtörvények hosszú sora jelent meg törvénytárunkban. A közjogi provizórium sarkalatos intézményei nyertek új formát, anélkül azonban, hogy a visszatérés az ősi alkotmányhoz befejeződött volna. Még mindig királyság maradtunk, amelyben a 'királyi hatalom gyakorlása szünetel' (1920. évi I. tc.).”* – fogalmazott kötete előszavában.¹⁰⁵ Molnár Kálmán elsősorban amiatt bírálta a közjogi reformtörvények irányvonalát, mert a jogfolytonosság általa makacs következetességgel szorgalmazott visszaállítása helyett a jogalkotó lényegében megerősítette a provizórikus közjogi intézményeket.

TÖRTÉNETI ISKOLA – JOGDOGMATIZMUS – DINAMIKUS SZEMLÉLET

A korszak alkotmányjog-tudományával összefüggésben nem hagyható figyelmen kívül a tudományág művelésére hatást gyakorló felfogások, nézetek, illetve módszerek áttekintése sem. A magyar alkotmányjog-tudományt a 19. sz. második felében a német történeti-jogi iskola hatására kibontakozott történeti-jogi szemlélet uralta. Ennek megfelelően a jogintézményeket történeti köntösbe burkoltan és a nemzeti jelleg, illetve a nemzeti szellem – gyakorta az érzelmi töltetű *nemzeti génusz* kifejezés – hangsúlyozásával mutatták be. Ezt a szemléletet elsőként Nagy Ernő 1887-ben megjelenő *„Magyarország közjoga. Államjog”* című munkája igyekezett meghaladni, aki a strasburgi egyetem professzorának, Paul Laband-nak a hatására alkalmazta elsőként a jogintézmények analitikus feldolgozására irányuló jogdogmatikai szemléletet a hazai közjogtudományban. Álláspontja szerint a közjogtudomány és az élet egyaránt sür-

¹⁰³ Csekey István: Az alkotmányjogi törvényhozás és irodalom áttekintése Magyarországon az 1937. évben. Klny. A Jog V. évfolyama 1-2. számából. Szeged, 1938.

¹⁰⁴ Zsedényi Béla: A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig. Miskolc, Ludvig István Könyvnyomdája, 1939. 12. o.

¹⁰⁵ Molnár Kálmán: Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években. Pécs, Danubia kiadás, 1930. Előszó.

gették a közjogi intézmények dogmatikai elemzését. *„Azt hiszem (...), hogy nem álllok egyedül azzal a nézettel, miszerint az államjog tárgyalásánál az un. történeti módszer kizárólagos alkalmazása nem megfelelő már. Az élet, valamint a közjogi tudomány egyaránt sürgetik a behatóbb jogi (dogmaticai) elemzést.”* – fogalmazott műve előszavában.¹⁰⁶ A jogtudomány módszertani megújulását szorgalmazó Nagy Ernő és a hagyományos történeti szemlélet mellett érvelő Concha Győző között az 1890-es évek elején kibontakozott vita bizonyítja, hogy a történeti módszer háttérbe szorulása, ezzel egyidejűleg a dogmatikai szemlélet előtérbe kerülése nem ment zökkenőmentesen. A korabeli hazai közjogi irodalmat túlfűtött hazafiassága és tételessége miatt további kritikák is érték. Szász-Schwarz Gusztáv, a római jog, valamint a kereskedelmi- és váltójog professzora a tágran értelmezett közjogi kézikönyvek fogyatékoságait a következőkben látta: *„Aki a mi közjogi kézikönyveinket felüti, annak nyomban két vonása ötlük szemébe az irodalomnak: az egyik a sok merő tétélesség, a másik a hazafias szavalás. Pedig a jogi tárgyalás mindkettőt kizárja.”* A „jogászai analízist” ugyanis sem a leíró jelleg, sem pedig a hazafias frazeológia nem pótolhatja.¹⁰⁷

Az alkotmányjog-tudomány művelői a 20. század első évtizedeiben mindenesetre Nagy Ernő nyomán már a kétféle módszer alkalmazására és vegyítésére törekedtek, amennyiben a magyar közjog történeti és nemzeti jellegének kidomborítása mellett hasznosították a közjog-dogmatikai megközelítést is. A szakirodalom ugyanakkor az 1920-as évek második felétől már a közjogi dogmatizmus megújítása mellett foglalt állást. Ennek a szemléleti és módszertani megújulásnak a szükségességét Csekey István vetette fel egyik, éppenséggel Nagy Ernő munkásságát méltató, egyúttal a hazai jogtudomány helyzetét elemző tanulmányában. A hazai közjogi irodalomnak a történelmi és a jogdogmatikai módszeren túlmutatóan *„a dolgok dinamikus szemlélésére”* lesz egyre inkább szüksége, *„amely nem elégszik meg azzal, hogy az alkotmányjogi intézményeknek csak a jogi természetét állapítsa meg, hanem arra törekszik, hogy kimutassa a bennük ható s a hátuk mögött rejlő politikai és történelmi erőket”*. Csekey szerint csak ezzel a módszerrel sikerül az intézmények értelmét, célját és lényegét a maga teljességében feltárni.¹⁰⁸ E felvetés továbbgondolása jegyében sürgette Zsedényi Béla is a jogtudomány új irányaként a *dinamikus szemlélet* bekapcsolásával a történelmi, politikai, bölcséleti és nemzetközi jogi háttér alaposabb kidolgozásán alapuló feldolgozásokat. Véleménye szerint Molnár Kálmán 1929-ben megjelent *„Magyar közjog”* című vaskos munkája már ezt a megújult és a korábbiaknál komplexebb felfogást tükrözte. *„Hogy a jogdog-*

¹⁰⁶ Nagy Ernő: Magyarország közjoga. (Államjog). Budapest, Eggengerger, 1887. Előszó.

¹⁰⁷ Szász-Schwarz Gusztáv: Jog és közjog. In: Szász-Schwarz Gusztáv: Parerga. Vegyes jogi dolgozatok. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1912. 447. o. skk.

¹⁰⁸ Csekey István: Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya. Magyar Jogászegyleti Értekezések. Új folyam. XVII. kötet. 89. füzet. 1926. október. 195-196. o.

*matikai módszer legfőbb követelményét mennyire szem előtt tartja, arról a mű beosztása, tárgyalási rendje, a pontos lelkiismeretes precíz fogalommeghatározásokra való törekvés és a mindenkor logikusan kidolgozott, megvilágított és megokolt jogi konstrukciók tesznek tanúbizonyságot. A jelen közjogi helyzet által kikövetelt dinamikus szemlélet viszont új közjogírásunkban ily markánsan még sehol sem jelentkezett.*¹⁰⁹ Molnár Kálmán kötete ugyanis Zsedényi Béla véleménye szerint éppen arra hívta fel a figyelmet, hogy az aktuális közjogi problémák nemcsak a gyakorlati politika, hanem az elméleti tudomány problémái is egyúttal. A szerző további érdemei közé sorolta, hogy korábban csupán elvétve használt forrásokat – parlamenti anyagokat, politikusok és államférfiak megnyilatkozásait – is beható vizsgálat tárgyává tett.¹¹⁰

A jogtudomány nemzeti jellegének hangsúlyozása változatlanul fontos igazodási pont maradt. Erre hivatkozott az 1928-ban a pécsi tudományegyetemen egyetemi magántanári címre pályázó Zsedényi Béla szakirodalmi munkásságát bemutató bírálata is. A szakvélemény kiemelte, hogy a jelölt nemcsak elméletileg képzett közjogász, hanem „*elsősorban magyar közjogász*”, akiben a magyar közjogi felfogás elevenen él. Tudományos felkészültségén túlmenően a „*lelki adottsága*” is megvan ahhoz, hogy magyar közjoggal foglalkozzon.¹¹¹ A nemzeti génusz kiemelése nem tekinthető pusztán öncélnak, vagy retorikai fogásnak, hiszen a nemzeti jelleg kidomborítása a két világháború közötti időszakban túl azon, hogy rendszer-kompatibilis felfogás volt – nemzeti elkötelezettség nélkül aligha művelhető a jogtudomány –, alkalmasnak bizonyult az alkotmányjog világában is megjelenő autoriter, illetve totalitárius törekvések – az ún. „*új közjogi irány*” – elméleti tompítására.

Az alkotmányjog-tudomány és az alkotmánytörténet összefüggéseire mutatott rá ugyanakkor az 1931-es Eckhart-vita, amely ugyan közvetlenül nem érintette a hatályos alkotmányjogot, hiszen eredendően az alkotmánytörténet kérdései körül pattant ki, de a jogtörténészek és történettudósokon kívül alkotmányjogászok – miként Tomcsányi Mór, Molnár Kálmán és Egyed István – is megszólaltak az elhúzódó polémiában.¹¹² A politikai vihart is kavarázó Eckhart-vita jó alkalmat biztosított arra, hogy a magyar alkotmányfejlődés néhány fontos kérdéséről – miként a történeti alkotmány jelentőségéről, avagy a Szent Korona tan aktualitásáról – a szakma jeles képviselői újfent véleményt nyilvánítsanak. A vitában résztvevő jogászok leginkább azt vetették Eckhart Ferenc szemére, hogy „*Jog- és alkotmánytörténet*” címen közzétett nagy ívű tanulmányában nem

¹⁰⁹ Zsedényi Béla: Molnár Kálmán Magyar közjoga. Miskolc, ifj. Ludvig és Janovits Könyvnyomdája, 1931. 6. o.

¹¹⁰ Uo. 7. o.

¹¹¹ Jelentése Dr. Molnár Kálmán egyetemi ny. r. tanárnak Dr. Zsedényi Béla habilitációs kérelme tárgyában Pécs, 1928. május 24. 9-10. Beccsoltva az 1928. június 21-i X. rendes ülése jegyzőkönyvéhez.

¹¹² Lásd Kardos József: A szentkorona-tan története 1919-1944. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1985. 154-172. o.

méltatta kellőképp a magyar alkotmányfejlődés sok évszázados múltját, intézményeit és hagyományait, ezen belül jószerint hallgatott a Szent Korona tanról is.¹¹³ Mindezek következtében pedig – miként Tomcsányi Móric fogalmazott – Eckhart Ferenc írása megbolygatta a magyar közjog egyes főtételeit is, „amelyek történeti alkotmányunknál fogva a jogtörténeti tényekre támaszkodnak”.¹¹⁴ A közjogászok részéről érkező kritikát Eckhart Ferenc azzal hárította el, hogy a hatályos magyar közjogról és annak tételeiről egyetlen sort sem írt, csupán a közjogászok helytelen alkotmánytörténeti szemléletét tette szóvá.¹¹⁵ A Szent Korona tanról pedig – frappáns válaszként – egy évtizeddel később külön monográfiát tett közzé.

TANKÖNYVEK, KÉZIKÖNYVEK ÉS MONOGRÁFIÁK

A két világháború között évtizedek szerteágazó alkotmányjog-tudományi termésével nem minden kortárs volt elégedett. Bölöny József 1942-ben megjelenő *Magyar Közjogában* írta, hogy az 1920 óta lendületesen fejlődő szakirodalomban a terjedelmesebb munkák között inkább csak rendszeres kézikönyvek, mintsem az egyes részletkérdéseket feldolgozó monográfiák jelentek meg. „Közjogunknak számos nagyjelentőségű részletkérdése a mai napig sem nyert kimerítő feldolgozást.” – állapította meg.¹¹⁶ A kivételek között Egyed István országgyűlési összeférhetetlenséget feldolgozó kötetét¹¹⁷, Goltner Dénes választási bíráskodásról szóló monográfiáját¹¹⁸, valamint saját munkái közül a mentelmi jog intézményét feltáró könyvét emelte ki¹¹⁹. Bölöny elmarasztaló véleményét némiképp árnyalja, hogy a közjog részkérdéseit monografikus igénnyel feldolgozó munkák köre az általa említettekén kívül valamelyest bővebb volt. Az említett kötetek mellett mindenképp megemlíthető Zsedényi Bélának a törvényhatóságok országgyűlési képviselétéről szóló monográfiája¹²⁰, valamint a Szontagh Vilmos által polemikus célzattal írt „Jogtudomány és jogpolitika közjogtudományunkban”

¹¹³ Eckhart Ferenc: Jog- és alkotmánytörténet. In: A magyar történetírás új útjai. Szerk.: Hóman Bálint. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1931. 269-320. o.

¹¹⁴ Tomcsányi Móric: A magyar közjog és jogtörténet téves szemlélete. Magyar Jogi Szemle, 1931. április. 161. o.

¹¹⁵ Eckhart Ferenc: A magyar alkotmányfejlődés. Magyar Jogi Szemle, 1931. május. 202. o.

¹¹⁶ Bölöny József: Magyar közjog. I. kötet. Budapest, 1942. 5. o.

¹¹⁷ Egyed István: Országgyűlési összeférhetetlenség. Közjogi és politikai tanulmány. Budapest, Magyar Jogászegylet, 1937.

¹¹⁸ Goltner Dénes: A képviselőválasztások érvényessége feletti bíráskodás alapkérdései. Szeged, 1937.

¹¹⁹ Bölöny József: Mentelmi jog. I. kötet. Gergely R. könyvkereskedése, Budapest 1937.

¹²⁰ Zsedényi Béla: A törvényhatóságok képvisellete az országgyűlésen. Miskolc, Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadóvállalat Rt., 1927.

című könyv is.¹²¹ Az 1930-as évek második felében Feketekuti Mankovics László a Tomcsányi-szeminárium gondozásában a törvények alkotmányyszerűségéről, valamint a miniszterek államjogi felelősségéről tett közzé köteteket.¹²² Bölöny Józsefnek az alkotmányjogi irodalom egyenetlenségét számon kérő véleménye annyiban helytálló, hogy az egyes részkérdéseket feldolgozó monográfiák visszafogott számához képest tekintélyesebb számban jelentek meg közjogi, illetve alkotmányjogi kézikönyvek, tankönyvek, összefoglalók. Ekkor adták ki – a teljesség igénye nélkül – Kmety Károly „*Magyar közjog*”-ának hatodik átdolgozott kötetét, Tomcsányi Móric több kiadást megért „*Magyarország közjog*”-át, Molnár Kálmán vaskos „*Magyar közjog*”-át, Faluhelyi Ferenc kétkötetes közjogi tankönyvét, barabási Kun József és Buza László alkotmányjogi előadásjegyzeteit, ekkor készültek el Polner Ödön kéziratban fennmaradt alkotmányjogi összefoglalói¹²³, valamint a korszak lezárása idején jelentek meg Egyed István és Csekey István Magyarország alkotmányos intézményeit bemutató monográfiái, illetve Bölöny József közjogi áttekintései.

AZ ÚJ KÖZJOGI IRÁNY

A hazai alkotmányjog-tudomány – a többi jogtudományi ágazathoz hasonlóan – élénk figyelemmel követte az 1922 utáni olaszországi fasiszta és az 1933 utáni németországi nemzeti szocialista átalakulás alkotmányjogi változásait. Egyed István többször is elemezte a közvélekedés szerint elsősorban a parlamentarizmus válsága miatt létrejövő totalitárius diktatúrák, valamint autoriter rendszerek összefoglalóan „*új közjogi iránynak*” nevezett megoldásait, illetve vetette egybe ezeket a megoldásokat a magyar alkotmányos berendezkedéssel. Az új közjogi irány egyik legjellegzetesebb vonásának Egyed István a parlamentarizmus háttérbe szorulása miatt előtérbe kerülő tekintélyi kormányzatot tartotta. Tanulmányaiban nemcsak a tekintélyelvű kormányzat prototípusának tekintett olasz és német közjogi intézményeket mutatta be, hanem azokat az államokat is jellemezte, amelyek – miként Litvánia, Portugália, Ausztria, Észtország és Lengyelország – autoriter jellegű átalakításokat hajtottak végre alkotmányos rendszerükön. Az új közjogi felfogás jellemző vonásai között pedig az alábbiakat emelte ki:

¹²¹ Szontagh Vilmos: Jogtudomány és jogpolitika közjogtudományunkban. Miskolc, ifj. Ludvig és Janovits Könyvnyomdája, 1932.

¹²² Feketekuti Mankovics László: A törvények alkotmányyszerűsége. Budapest, Attila Nyomda Rt., 1937. Értekezések Tomcsányi Móricz egyetemi ny. r. tanár közjogi és közigazgatásjogi szemináriumából I., valamint A miniszterek államjogi felelősségének a tartalma. Budapest, Attila Nyomda Rt., 1937. Értekezések Tomcsányi Móricz egyetemi ny. r. tanár közjogi és közigazgatásjogi szemináriumából II.

¹²³ Polner Ödön: Magyarország jelenlegi alkotmánya. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/31., továbbá Magyar alkotmányjog. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/29.

„Szakítás a liberális demokratikus felfogással, a parlamentarizmussal, a pártok váltakozó uralmával, az osztályok szembeállításával, a koalíciós kormányzat rendszerével, az egyéni alapjogok túlzott hangoztatásával, a felelőtlen testületi intézkedéssel stb. stb.”¹²⁴ Ezekkel a „negatívumokkal” szemben azonban – folytatta – bizonytalan és kiforratlan tartalmú jelszavak sorakoznak fel: „tekintélyi kormányzat, rendiség, közérdek, egypártrendszer, fajkultusz, szociális béke stb. stb.”¹²⁵ Úgy ítélte meg, hogy az általa felsoroltak mellett további államok – miként Finnország, Jugoszlávia, Albánia, Törökország, Oroszország (sic!) stb. – is az új közjogi irány hatása alá kerültek.¹²⁶ A tekintélyi kormányzat megfelelő felépítése különben „általánosan elismert vezért és alávetésre hajlamos tömeget kíván.” A „magyar lélek kritikai berendezésétől” és a nemzeti gondolkodástól azonban idegennek tekintette az olyan tekintélyi kormányzatot, amely „az önálló gondolkozást” megsemmisíti és a politikai bírálatot a közéletből kiszorítja.¹²⁷ Az 1920. évi I. tc. óta Magyarországon olyan alkotmányreformok valósultak meg, amelyeket az alkotmányossághoz való visszatérés tekintetében nem lehet eléggé méltányolni. Magyarországnak nem volt szüksége idegen jelszavakra, hiszen azok hatását megelőzve, az ország különleges viszonyainak megfelelően jártak el. „Ez a politika: a hungarizmus, amely megfelel a fasizmusnak vagy hitlerizmusnak, de teljesen eredeti és magyar. Csak ez lehet ezután is a vezetőnk.”¹²⁸ Véleménye szerint helytelen lenne olyan közjogi reformot kezdeményezni, amely a jogfolytonosságot megszakítaná és a jogfejlődést diktatórikus irányba terelné. „Ne hozzunk vélt vagy átmeneti veszélyekért olyan jogszabályokat, amelyek tartósan alakítják át alkotmányunk jellegét”.¹²⁹ Egyik további elemzésében pedig akként fogalmazott, hogy az új irány körvonalait „talán” Magyarország látta meg elsőként, amikor a kommunizmus 1919-es bukása után „az egész magyarság a keresztény nemzeti gondolat jegyében szervezkedett.” Ennek a régi alapokon nyugvó új programnak a nacionalizmus és a kereszténység a két alappillére.¹³⁰ Azt a kérdést is felvetette, vajon szükséges-e a magyar alkotmány reformja, különös tekintettel az új közjogi irányra jellemző újrrendiségre (korporációkra) és a tekintélyelvű kormányzatra? Álláspontja szerint Magyarországon nem érvényesült olyan mértékben a parlamentarizmus – amúgy is csak átmenetinek tekintett – válsága, mint azokban az országokban, amelyek a parlamentarizmus „elfajulásának” ellenhatásaként hangsúlyozottan átmeneti jelleggel fordultak a diktatórikus megoldások felé. Óvakodni kell attól, fogalmazott, hogy ezek a rendszerek,

¹²⁴ Egyed István: Az új államrendszerek és a magyar alkotmány. In: Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok. 1935/október. III. évfolyam, 12. 550. o.

¹²⁵ Uo.

¹²⁶ Uo. 560-561. o.

¹²⁷ Uo. 563-564. o.

¹²⁸ Uo. 566. o.

¹²⁹ Uo. 566. o.

¹³⁰ Egyed István: Új irány a modern alkotmányokban. Budapest, A „Magyar Közigazgatás” kiadása, 1935. 61. o.

mint eszmények szerepeljenek, nehogy a közvélemény elveszítse az alkotmányosságba és a jogállamiságba vetett hitét. Az új eszméket Magyarország a szükséges mértékben alkalmazta is – ez a megállapítás nyilvánvalóan a felsőház felépítésének újrendi, korporatív jellegére utalt. Arra azonban vigyázni kell – folytatta –, nehogy könnyelműen „elpazaroljuk” alkotmányos értékeinket.¹³¹ Mindezeket a gondolatokat Egyed István a '30-as évek közepén, Gömbös Gyula miniszterelnöksége idején fogalmazta meg. A tanulmány Magyarországra utaló, a tekintélyi kormányzat elutasítására vonatkozó megállapításai – éppenséggel a Gömbös Gyula nevéhez köthető közjogi reformtörekvések irányultságára tekintettel – csak korlátozott mértékben helytállóak. Miközben Egyed professzor óvatosan fogalmazott a diktatórikus irányváltást illetően, egyik további írásában a fasizmussal és a hitlerizmussal azonosította a követendő és – meglehetősen szerencsétlenül – hungarizmusnak nevezett alkotmánypolitikai irányvonalat. A hungarizmusra, mint követendő irányra vonatkozó álláspontját Egyed István még évekkel később is fenntartotta.¹³² Véleménye és szóhasználata csak a második világháború éveiben, a fasiszta és náci terror zenitjén módosult. A korábbi alkotmányjogi munkák felhasználásával 1943-ban közzétett *„A mi alkotmányunk”* című kötetében ugyanis már egyértelműen hangsúlyozta a fasizmus, illetve a náciizmus, valamint a magyar alkotmányos berendezkedés közötti különbségeket. Függetlenül attól, hogy Magyarországot – miként fogalmazott – szoros „érdekközösség és barátság” fűzi a náci Németországhoz és a fasiszta Olaszországhoz – Európa két nagy totális államához –, ez a kapcsolat nem lehet befolyással a magyar állam belső rendjére. *„A magyar nemzet mindig az alkotmányosság népe volt [...]. Más nemzetek történetében az abszolutizmus rendszerint több-kevesebb szerepet játszott és sokszor nem dicstelen korszakoknak volt kerete; bennünket egész nemzeti múltunk az abszolutizmus elleni küzdelemre kötelez. A magyar gondolkodástól a diktatúra mindig idegen volt [...]; a Rákócziak, Kossuthok, Deákok nemzete ehhez a hagyományhoz nem lehet hűtlen.”*¹³³ Azt ugyan változatlanul fenntartotta, hogy „új irány körvonalait” – amint írta – „talán” hazánk látta meg elsőként 1919 után, de ezúttal mellőzte a szélsőjobboldal által uralt hungarizmus elnevezés használatát, és a korábbiaktól eltérően már nem azonosította a magyar alkotmánypolitika irányvonalát a fasizmussal, illetve a hitlerizmussal. *„A magyarság nem követheti feltétel nélkül más népeknek olyan szellemi mozgalmait, amelyek az illető nemzet történetéből, külön jelleméből táplálkoznak és így teljesen nemzeti (fasizmus, hitlerizmus); sőt ép e szellemi mozgalmak példájára irányítólag mutatja, hogy nekünk is magunknak kell kidolgoznunk a magyar programot”*.¹³⁴ Egyed professzor írásai egyrészt azt sugallták, hogy a ten-

¹³¹ Egyed István: Reformra szorul-e a magyar alkotmány? Katholikus Szemle, 1935/2. 73. o.

¹³² Egyed István: Totális közjog és magyar alkotmány. Magyar Szemle, 1939/július. 208. o.

¹³³ Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 361. o.

¹³⁴ Uo. 363-364. o.

gelyhatalmakkal kialakított katonai, gazdasági és politikai érdekszövetségnek nem kell kiterjednie az alkotmányos rendszer totális átalakítására, másrészt viszont elismert bizonyos intézményi átfedéseket a magyar alkotmányos rendszer és a totális közjogi megoldások között.

Egyed Istvánhoz hasonlóan Csekey István is behatóan foglalkozott az új közjogi irány intézményeivel. Noha egyik 1936-ban közzétett írásában nem látta jogtechnikai akadályát annak, hogy hazánk rugalmas történelmi alkotmánya a modern tekintélyállamok intézményei közül átvegye azt, „*ami a kialakuló világ új rendjében maradandónak látszik*”, mégsem tartotta indokoltnak, hogy Magyarország „*ezer év tűzpróbáját*” kiállt alkotmányát „*idegen eszmék*” kedvéért feláldozzák. A magyar alkotmánynak és közjogi intézményeknek ugyanis vonzerőt kell gyakorolniuk az elszakított területek lakossága felé. „*Ezt pedig nem szabad csökkenteni az alkotmányosság és az önkormányzat korlátozásával.*”¹³⁵ Évekkel később, 1943-ban megjelenő „*Magyarország alkotmánya*” című kötetében amellet érvelt, hogy Magyarországnak saját „*ősi alkotmányos intézményeit*” kell tovább fejlesztenie, és semmi szüksége sincs arra, hogy „*idegen kísérleteket*” importáljon. Az *idegen kísérletek* kifejezés alatt nyilvánvalóan a nemzeti szocializmus és a fasizmus közjogi megoldásait értette. Véleménye szerint a fasizmus és a náciizmus sem idegenből, hanem önmagából, a saját nemzeti múlt intézményeiből termelte ki „*az új állami és társadalmi életformáikat*”. Ami azonban náluk még csak „*kísérlet*,” azt Magyarország már régen megvalósította.¹³⁶ Azaz amiatt sincs szükség az olasz, illetve német közjogi intézmények recepciójára, mert azokat a hazai alkotmányfejlődés már kitermelte magából.

Az autochton alkotmányfejlődés hangsúlyozása egymásnak némiképp ellentmondó funkciókat töltött be: egyrészt a totális, illetve autoriter államok közjogi szemléletével szembeni távolságtartásként és tartózkodásként értelmezhető, másrészt viszont annak igazolására is megkísérelték felhasználni, miszerint a hazai alkotmányfejlődés a Magyarországgal szövetséges tengelyhatalmakat időben megelőzve vezetett be saját elhatározásából olyan intézményeket, amelyek egyébként az új közjogi irányvonal megoldásait tükrözték.

Az új közjogi irány előtti behódolást az alkotmányjog-tudomány meghatározó képviselői közül a leghatározottabban Molnár Kálmán utasította vissza. A „*Van-e még magyar géniusz?*” címen 1938. nyarán megjelenő írásában alkotmánytörténeti alapról kiindulva érvelt a közigazgatási magyar és a magánjogi német állameszme közötti áthidalhatatlan különbségek mellett. A germán és a szláv világ közé beékelődő magyarság azért is maradhatott meg, mert „*csontig-velőig átitatott bennünket a magyar és a germán*

¹³⁵ Csekey István: A tekintélyállam és a magyar alkotmány. Jog, 1936. június. 84-86. o.

¹³⁶ Csekey István: Magyarország alkotmánya. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 20-21. o.

államalkotó ideológia közötti különbségnek tudata".¹³⁷ „A hatalomszerzésre magának harcosokat biztosító germán Führer és a vérszerződésben a köz szolgálatára lekötött honfoglaló Árpád vezér olyan beszédesen fémjelezték a két külön eszmevilágot, hogy ezt a magyarság előtt elhomályosítani nem lehetett.”¹³⁸ Noha nagyot fordult a világ azóta, a függetlenségnek és a fennmaradásnak a záloga továbbra is abban keresendő, hogy a magyarok „az egyetemes emberi eszmét sajátos elgondolásban, más népek államfelfogásától különböző, de az egész emberiség szempontjából értékes nemzeti formában” valósítják meg.¹³⁹ A totális államrendszerek hazánkban is megkísérelt „majmolását” ugyanakkor amiatt is tartotta veszélyesnek, mert a totális eszmének történő behódolás az önálló államként való fennmaradás alapjait ingatja meg. Mert mi szükség lehet az önálló magyar államra, ha nincs külön magyar „államszervező génusz”?¹⁴⁰ Molnár Kálmán a kor divatos eszméivel szemben a nemzeti önállóság és függetlenség közjogi biztosítékát tehát a nemzeti génusz évszázados örökségének megőrzésében látta.

Az alkotmányjog-tudomány művelői közül nyíltan kevesen rokonszenveztek a totalitárius rendszerek közjogi berendezkedésével, illetve intézményeivel. A magyar alkotmány és az autoritárius alkotmány összehasonlító elemzésével foglalkozó Török Béla királyi törvényszéki jegyző jutott arra a következtetésre, hogy sok közös vonás mutatható ki a kétféle alkotmányos szemlélet között. „A két alkotmány szelleme, jellege és irányvonala közt ellentétet nem találunk. Mind a két alkotmány kifejezetten közjogpolitikai irányú, amely a népi elem érvényesítésére tör s ellentétben áll a chartális merev rendezéssel”.¹⁴¹ A tanulmány szerzője kíváncsún tartotta a magyar alkotmányjog fejlődése szempontjából az autoritárius alkotmány „bizonyos elveinek” szükség szerinti átvételét. Az átvétel során azonban „a magyar aspirációk, a magyar szellem és a magyar államszeme” érdekeire tekintettel kell a magyar alkotmányjogot módosítani.¹⁴²

A totális közjogi intézmények beszüremkedésével szembeni nyílt ellenállásra ritkán került sor az alkotmányjog-tudomány képviselői részéről. Ezek közé a kivételek közé tartoztak a magyar jogrendbe 1938-at követően beépülő, az állampolgári jogegyenlőség elvét felszámoló, diszkriminatív rendelkezéseket kodifikáló, faji szemlélettel átitatott ún. zsidótörvények elleni tiltakozások. Az alkotmányjogászok közül Molnár Kálmán és Polner Ödön emelték fel a szavukat a kirekesztő törekvésekkel szemben. Az

¹³⁷ Molnár Kálmán: Van-e még magyar génusz? Budapest, 1938. 3. o.

¹³⁸ Uo.

¹³⁹ Uo. 4. o.

¹⁴⁰ Uo. 5. o.

¹⁴¹ Török Béla: A magyar és az autoritárius alkotmány. Miskolc, Ludvig István Könyvnyomdája, 1940. 14. o.

¹⁴² Uo. 15. o.

új közjogi iránnyal kompatibilis faji törvények alkotmányjogi igazolása ugyanakkor Szontagh Vilmos és Kaas Albert korabeli írásaiban mutatható ki.¹⁴³

ALKOTMÁNYREFORM – ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS – ALKOTMÁNYFEJLESZTÉS

Bölöny József egyik 1941-ben írt cikke törekedett az alkotmányreform, alkotmányfejlődés és alkotmányfejlesztés fogalmi kérdéseinek a tisztázására. A Teleki-féle hivatásrendi „alkotmánytervezet” vitája idején ugyanis nemcsak prominens közéleti szereplők¹⁴⁴, hanem a közjogtudomány képviselői is megkísérelték értelmezni és szükség szerint egymástól elhatárolni a fenti fogalmakat. Az alkotmányreform gondolatának felvesztésétől kezdve – fogalmazott Bölöny professzor – mindenki egyetértett abban, hogy a tervezett módosítások kizárólag az alkotmány fejlődésének a folyamatát tükrözhetik vissza, s ennek megfelelően nem vezethetnek az alkotmány felforgatásához. Az alkotmányfejlődés mindig természetes folyamat, szemben a mesterséges folyamat eredményeként megvalósuló alkotmányfejlesztéssel. Az alkotmányfejlesztést ugyanakkor csak fokozati különbségek választják el az alkotmányfelforgatástól. Alkotmányfejlődés és alkotmányfejlesztés között pedig – véleménye szerint – csaknem akkora különbség mutatkozik, mint a történelmi alkotmány és az írott alkotmány között. A sokszázados alkotmányfejlődés eredményeként létrejövő történelmi alkotmány esetében minden olyan alkotmányreform, amely nem tükrözi vissza az alkotmány fejlődését szükségképpen az alkotmány felforgatását jelenti.¹⁴⁵ Bölöny József írása a közjogi provizórium korszakának egyik alkotmánypolitikai dilemmájára mutatott rá: Magyarország ugyanis érzékelhetően válaszut elé érkezett, amennyiben választania kell, hogy az alkotmányfejlődés organikus útján marad, vagy pedig – vállalva az alkotmányfelforgatás ódiumát – rátéved a történelmi alkotmány gondolatának is ellentmondó alkotmányfejlesztés útjára. A cikk kódoltan – ámbár bizonyos tekintetben kissé megkésve – az új közjogi irány megoldásainak átvételében rejlő veszélyekre hívta fel a figyelmet. Hasonló gondolatokat vetett fel Egyed István egyik évekkel korábbi írása is. Akkor, amikor 1937-ben az alkotmányjogi reformok meghozatala idején napirendre került a kormányzói jogkör újabb kibővítése, Egyed István – akinél behatóbban a hazai közjogászok közül

¹⁴³ A részleteket lásd „Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói az ún. zsidótörvényekre 1938–1943 között” c. tanulmányban.

¹⁴⁴ Az Országos Nemzeti Klub 1941. január 22-én és január 29-én Mikecz Ödön ny. igazságügy-miniszter előadása alapján az alkotmányreform kérdéseit, mindenekelőtt annak időszerűségét és lehetséges irányait tárgyalta meg. A vitában Kaas Albert, Tasnády Nagy András, Lázár Andor, Preszly Elemér, Ambrózy Gyula, Lányi Márton, Zsitvay Tibor, Tóth László és Sztranyavszky Sándor szólaltak fel. Lásd Az alkotmányreform. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1941. 1–93. o.

¹⁴⁵ Bölöny József: Alkotmányfejlődés. Magyar Nemzet, 1941. január 26. In: Bölöny József: A magyar közjog időszerű kérdései. Budapest, Gergely R. Könyvkereskedése, 1942. 19–23. o.

kevesen ismerték az új közjogi irány intézményeit – az alkotmányreform fogalmában rejlő potenciális veszélyekre figyelmeztetett. Az „*ősi alkotmányhoz*” való ragaszkodás Magyarországon egyenértékű az államisághoz való ragaszkodással. Ez a ragaszkodás nem zárja ki ugyan a „*korszerű és szükséges*” reformokat, ám ezeknek a reformoknak összhangban kell lenniük az alkotmány „*szellemével és hagyományaival*”. Ebből következően az alkotmányreformnál a cél minden esetben csak a továbbfejlesztés lehet, nem pedig az „*ősi intézmények*” megsemmisítése, vagy megcsonkítása.¹⁴⁶

A történelmi alkotmány és az alkotmányfejlesztés összefüggéseit Csekey István egyik 1943-ban megjelent tanulmánya is érintette. Csekey tulajdonképpen azt bizonygatta, hogy Magyarország egyedülállóan hajlékony és rugalmas történelmi alkotmánya – amely az egyszerű többséggel elfogadott alaptörvényeken, valamint a szokásjogon nyugodott – nem akadályozza a „*korszerű újítások*” átvételének, ha ezek az újítások megfelelnek a hazai viszonyoknak, amúgy pedig kiállták az idő próbáját. Példaként egyrészről a népképviselői országgyűlés 1848-ban történt bevezetésére, másrészről az 1926. évi XXII. tc. által a felsőházban meghonosított hivatásrendi képviseletre hivatkozott. A hivatásrendi képviselet kapcsán Csekey professzor ki is emelte – s ezzel önmagával került ellentmondásba –, hogy a hivatásrendi képviselet hamarabb öltött testet Magyarországon, mint bármelyik „*modern tekintélyállamban*”.¹⁴⁷ A nagy korszak és világáramlatok hatása – fogalmazott – a magyar alkotmányon is meglátsható, de a magyar alkotmány sohasem áldozta fel „*ősi intézményeit*” a külföldi eszmék hatása alatt.¹⁴⁸ Csekey úgy vélte, hogy „*a kor követelte népi, szociális és gazdasági célok*” a magyar alkotmány évszázados intézményeinek megváltoztatása nélkül is megvalósíthatók a történelmi alkotmány rendkívül rugalmas kereteinek köszönhetően. „*Nálunk az alkotmány mindig a századokon át megszentelt, de az ősi szellemben egyre megújuló életformát jelentette. Éppen ezért nálunk nem is alkotmányreformról, hanem az alkotmány fejlesztéséről szokás beszélni.*”¹⁴⁹ Belső ellentmondásoktól nem mentes álláspontja abban foglalható össze, hogy miközben a tekintélyelvű államok megoldásainak átvételét elméletileg könnyedén hozzáigazította a történelmi alkotmányhoz, mindvégig hangsúlyozta, hogy az autochton alkotmányfejlődésnek köszönhetően Magyarország a tekintélyelvű reformok dacára megőrizte sajátos alkotmányos- és parlamentáris berendezkedését. Ráadásul, „*ha valamely nemzetnek olyan régi jogintézményei vannak,*

¹⁴⁶ Egyed István: Alkotmányjogi reformok. In: Tanulmányok a kormányzói jogkör kiterjesztéséről. Klny. A Magyar Jogi Szemle 1937. évi márciusi számából. 13. o.

¹⁴⁷ Csekey István: Alkotmány és alkotmányfejlesztés. Hítel, 1943. május. 260. o.

¹⁴⁸ Uo. 260-261. o.

¹⁴⁹ Uo. 262. o.

*amelyeket maga fejlesztett ki önmagából, nincs szüksége rá, hogy idegenből vegyen át jogintézményeket.*¹⁵⁰

Úgy tűnik, hogy az alkotmányjog-tudomány képviselői nem képviseltek egységes felfogást az alkotmányreform, alkotmányfejlődés, illetve alkotmányfejlesztés fogalmát és szükségességét illetően. Míg az alkotmány organikus fejlődését elvben helyeselték, addig az alkotmány külső hatásokat tükröző fejlesztésétől elvben tartózkodtak. Emiatt a kettősség miatt az alkotmányreform kifejezést sem használták szívesen, nem is beszélve arról, hogy az alkotmányreform kifejezésének használatával már önmagában is az általuk legitimált közjogi rendszer tökéletlenségére utaltak volna.

A KÖZJOGI PROVIZÓRIUM MÉRLEGE

A „*magyar jellem*” magyar alkotmányra gyakorolt hatását Egyed István egyik tanulmánya tekintette át. A magyar alkotmányban a szerző álláspontja szerint a magyar ember rendíthetetlen monarchikus érzelme, erős jogérzéke, ellenzéki hajlama, függetlenségi beállítottsága, hagyománytisztelete, kereszténysége, alkotmányos meggyőződése, valamint a szabadságaihoz való töretlen ragaszkodása jut kifejezésre.¹⁵¹ Jóllehet a magyar alkotmány is fejlődött az idők folyamán, legfontosabb alapelvei – történeti jellege, közjogi szelleme, erős nemzeti vonása, keresztény elkötelezettsége, monarchikus beállítottsága, az alkotmányosság és önkormányzatiság tisztelete, valamint az egyéni jogok és polgári szabadságjogok bírói védelme – változatlanok maradtak.¹⁵² Ezt a véleményt utóbb az 1943-ban megjelenő „*A mi alkotmányunk*” című kötetében is fenntartotta.¹⁵³ A közjogi és politikai valóság azonban a második világháború éveiben egyre kevésbé tükrözte az Egyed István által kiemelt alkotmányos ideákat és értékeket. A küszöbön álló katonai, politikai, gazdasági és morális összeomlás pedig a történeti alkotmánnyal együtt a közjogi provizórium intézményeit is összeroppantotta. Lassanként nem is maradt más, mint a Babits Mihály által 1939-ben vizionált „*közjogi fikcióhoz*” történő ragaszkodás.

A közjogi provizórium évtizedeinek mérlegét – miként erről a bevezetőben is szó esett – Molnár Kálmán vonta meg egyik 1945. őszén tartott előadásában. Az áttekintés alkalmával nemcsak a közjogi provizórium időszakát, hanem saját jogfolytonossági felfogását is mérlegre helyezte. Kiindulópontja szerint minden állam alkotmánya

¹⁵⁰ Uo. 266. o.

¹⁵¹ Egyed István: *Magyar jellem és magyar alkotmány*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1941. 17. o.

¹⁵² Uo. 18. o.

¹⁵³ Egyed István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 31-41. o.

rendelkezik arról, hogy az alkotmány megváltoztatásának, illetve az alkotmány reformjának milyen jogi előírásoknak kell megfelelniük. *„Azt az alkotmányjogi sarkigazságot, hogy a jogfejlődésnek az alkotmányjogi előírások által megjelölt módon, az alkotmány által erre felhatalmazott szervek útján kell végbemennie, - ezt az alkotmányjogi alapelvet nevezzük jogfolytonosságnak.”*¹⁵⁴ Két félreértés tisztázását feltétlenül fontosnak tartotta: egyrészt annak tisztázását, hogy a jogfolytonosság nem csupán magyar alkotmányjogi alapelv, hanem általános jogdogmatikai alapelv, másrészt pedig annak hangsúlyozását, hogy a jogfolytonosság fogalma *„merően alaki ismérveket ölel fel”,* így a jogfolytonosság szempontjából a tartalmi elemek közömbösek.¹⁵⁵ Mindezekből következően a jogfolytonosság fogalma nem azonos a legitimitás, vagy a restauráció fogalmával, *„amivel a közjogi tudatlanság összekapcsolta.”*¹⁵⁶ Előállhatnak olyan helyzetek, amikor az alkotmányfejlődésnek a jogszabályokkal *„kicövekelte”* útjai járhatatlanok. Ilyenkor *„kataklizmák”* rázkódtatják meg a jogrend épületét s *„az alkotmányfejlődés lesiklik a jogszerű és békés útról.”*¹⁵⁷ A régi jogrend romokban hever, egyúttal megkezdődik az új jogrend kiépítése. Példaként az első világháborút követő időszakra hivatkozott. *„A működésre képtelen régi szervek feladatainak ellátására kisegítő, szurrogát szervek alakultak, amelyek igyekeztek a korszellem követelményeit megvalósítani, s hovatovább bizalmat keletkeztetnek maguk iránt.”* A formai törvényszerűség hiányát fokozatosan pótolta az állampolgárok bizalma. *„A nép az új rendet a politikai szükségszerűség követelményének, az ő államszervező népi elgondolásait a lehetőség határáig megvalósító állami berendezésnek ismerte el, s hovatovább jognak tekintette, vagyis szokásjogi alapra helyezte.”*¹⁵⁸ A szokásjog pedig ugyanolyan erővel bír, mint az írott jog. Véleménye szerint a szokásjog kialakulásának köszönhetően az első világháborút követően létrejövő jogrend *„körülbelül 1926. táján”* az elismertség képét mutatta. Ennek magyarázata a provizórikus jogrend ténybeli alapjában, jogi szükségességében, valamint logikus célkitűzésében rejlett. A ténybeli alapot az 1920. évi I. tc. bevezetése foglalta össze: *„Az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes formái között lehetetlenné vált.”* A jogi szükségességet az a megfontolás igazolta, hogy az alkotmányszerű jogrend ellehetetlenülése dacára sem állhat meg az állami élet. A provizórikus jogrend logikus célkitűzése pedig arra irányult, hogy a létrejövő kisegítő – szurrogát – jogrend segítse elő az alkotmányosság helyreállítását. Molnár Kálmán úgy vélte, hogy a Bethlen-kormány törekvései 1926-ig megfeleltek ezeknek a követelményeknek, illetve elvárásoknak. A bizalomkeltő indulást azonban a megtorpanás, majd pedig a visszafejlődés követte. *„Az 1919/20-i ún. szegedi*

¹⁵⁴ Molnár Kálmán: A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege. Pécs, Karl Lajos Könyvkiadó, 1945.

¹⁵⁵ Uo. 4. o.

¹⁵⁶ Uo. 4. o.

¹⁵⁷ Uo. 5. o.

¹⁵⁸ Uo. 6. o.

*gondolat alapján fejlődésnek indult alkotmányos élet elferdült, félre csúszott, s Gömbös Gyulának hatalomra jutása (1932) óta egyre jobban eltávolodott a magyar nép államjogi elgondolásától*¹⁵⁹ Molnár Kálmán úgy látta, hogy Magyarország kül- és belpolitikája a gömbösi korszaktól kezdve lépett végzetes pályára, amely feltétel nélküli német orientációhoz, jogrendet leépítő zsidótörvényekhez, végül nyilas rémuralomhoz vezetett. Mindezek a folyamatok szorosan összekapcsolódtak a provizórikus jogrend lezüllésével, majd összeomlásával.¹⁶⁰ Nem érvényesült a provizórikus jogrend alaptörvényében – az 1920. évi I. tc-ben – hangoztatott célkitűzés: az alkotmányosság helyreállítása. Az alkotmányosság „*egyetlen logikus, célravezető és a modern konstitucionalizmus szellemének*” is megfelelő útja lett volna a magyar alkotmányjog „*évezredes*” alapelvének az érvényesítése, miszerint minden jog forrása a nemzet. A nemzeti önrendelkezésnek kellett volna megfelelő modern formát keresni, és pedig „*a jogegyenlőségnek ősi magyar fundamentumán*”, kiküszöbölve a „*régi hibákat*”, egyúttal ablakot nyitva annak a friss szellemnek, „*ami a régi jogrend romjai felett fújdogált*”.¹⁶¹ Ehelyett azonban – miként a tanulmány bevezetőjében is olvashattuk – a látszatalkotmányosság Patyomkin-falva épült fel, és a nemzeti önrendelkezés szelleme helyett a kivételes hatalom illetve a magyar hagyományokkal homlokegyenest ellenkező nemzetiszocializmus szelleme, valamint az iménti két irányzat úgymond torz fattyúhajtásaként Gömbös Gyula, utóbb pedig Szálasi Ferenc kaszárnyszelleme került előtérbe.¹⁶² A jogrend elfajulásának, majd összeomlásának okaként Molnár Kálmán a provizórikus jogrend törvényes célkitűzéseinek figyelmen kívül hagyását tartotta.¹⁶³ Figyelmen kívül hagyták ugyanis az ideiglenességet, aminek következtében pedig „*az államvezetés erejének és súlyának növelése céljából*” fokozatosan kiterjesztették a kormányzói jogkört.¹⁶⁴ A provizórikus jogrend visszafejlődését Molnár Kálmán további területeken is nyomon követte. Ezek között a területek között említette meg az országgyűlés fokozatos diszkreditálását és hitelvesztését, aminek következtében az országgyűlés – álláspontja szerint – teljesen elvesztette a kapcsolatát a magyar néppel.¹⁶⁵ Ide sorolta továbbá a „*józan ésszerűségi korlátokat sem tűrő önkénynek és terrornak*” az egyre szemérmetlenebb jelentkezését, amely a jogszerűség látszatára mit sem adó közigazgatási internálásokban is manifesztálódott.¹⁶⁶ A provizórium visszafejlődéséhez a jogrend zsidótörvények általi szétzúzása is hozzájárult. A zsidótörvények kora nemcsak a magyar alkotmányjog legbiztosabb

¹⁵⁹ Uo. 8. o.

¹⁶⁰ Uo. 12. o.

¹⁶¹ Uo. 13. o.

¹⁶² Uo.

¹⁶³ Uo. 14. o.

¹⁶⁴ Uo. 15. o.

¹⁶⁵ Uo. 18. o.

¹⁶⁶ Uo. 20. o.

alapkövének tekintett jogegyenlőséget szüntette meg, illetve fordította az emberi méltóságot tisztelő nagy nemzetek közvéleményét Magyarország ellen, hanem a maga egészében robbantotta fel a jogrendet.¹⁶⁷ A provizórikus jogrend összeomlásának fő oka mindenesetre abban keresendő – vélekedett –, hogy a jogi normák tartalma, iránya és alapgondolata elvesztette a kapcsolatát az erkölccsel, a józan ésszel, „*az ép érzékű embernek a becsületről alkotott fogalmával.*”¹⁶⁸ Mindezeket a folyamatokat az ország 1944. március 19-én bekövetkező német megszállásán keresztül az 1944. október 15-én hatalomra került nyilasok nemzetvesztő politikája tetőzte be, akik a legalkalmasabbnak bizonyultak arra, hogy „*torkába szorítsák az utolsó lélegzetet annak az ún. jogrendnek, amelyből a jog is, és a rend is már régen elpárolgott.*”¹⁶⁹ Az elmondottakból a jogász számára az a tanulság vonható le, hogy a jogrend megbontása végzetes következményekkel jár. „*Rá kell döbbernünk arra, milyen nagy érték a jog a közület és az egyén szempontjából egyaránt.*”¹⁷⁰ A „*jobb jövőbe*” ugyanakkor a közelmúlt egyéni és közéleti „*nagy bűnei-nek*” beismerésén át vezet az út. Az elkövetett hibákból tanulni kell. Az elmúlt évtized története – összegezte gondolatait – beszédes iskolapéldája annak, „*hogyan nem szabad egy állam politikáját irányítani*”, illetve megmutatja azt, „*milyen eszmevilág befogadásával lesz egy nemzet öngyilkos.*”¹⁷¹

Az 1939-ben megjelent „*Mi a magyar?*” című kötetben Ravasz László az alkotmányt még a szövetséges hatalmas államokkal szembeni önvédelem lehetséges instrumentumaként tartotta számon. Molnár Kálmán 1945-ös tanulmánya azonban arra mutatott rá, hogy ezt a funkciót az alkotmány nem töltötte be.

A közjogi provizórium korszakának megroppant alkotmányos alapintézményeit a második világháborús összeomlás temette maga alá. A Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. tc. pedig a köztársasági államforma deklarálásával egyidejűleg hatályon kívül helyezte a megszűnt királyságra és a kormányzói intézményre vonatkozó joganyagot is. A két világháború közötti alkotmányjog-tudomány nagy vitakérdései – közjogi provizórium, jogfolytonosság helyreállítása, kormányzói jogkör alakulása stb. – felett szintén eljárt az idő. Akadtak ugyanakkor jogtudósok, akik abban reménykedtek, hogy a „*nemzeti génuszt*” – vagyis a nemzeti szellemet, illetve nemzeti jelleget – kifejező magyar alkotmányjogra a megváltozott közjogi, politikai és társadalmi feltételek közepette is fontos feladat hárulhat. Ezt a véleményt tükrözte Molnár Kálmánnak a

¹⁶⁷ Uo. 21. o.

¹⁶⁸ Uo. 22. o.

¹⁶⁹ Uo. 23. o.

¹⁷⁰ Uo. 30. o.

¹⁷¹ Uo. 31. o.

budapesti tudományegyetemre történő átkerülése folytán Pécssett megüresedő magyar közjogi tanszék betöltésének előkészítésére kiküldött bizottság számára 1946. február 10-én készített – emocionális elemektől sem mentes – véleményes jelentése. *„A magyar közjog az a tudományszak, amelynek irányában a magyar lélek olyan erősen reagál, hogy szinte közhellyé vált nálunk a közjogi szempontok túltengéséről beszélni. Ámde véleményünk szerint egészen helytelenül, mert a közjogi szempontok mélységes átélése volt mindig az az alap, amelyen állami függetlenségünk ezer éven, a viszonyok páratlan mostohasága mellett is, a lehetőségek határain belül érvényesülni tudott, s a nemzeti életöszön által felfokozott eme nagyfokú érdeklődés mesterséges visszaszorításával elveszítenénk önálló nemzeti életre való minden kilátásunkat. Ahol ugyanis idegen ideológiák kiölik vagy háttérbe szorítják a nemzeti génuszt, ott sem indokoltsága, sem lehetősége nincs az önálló nemzeti létnek. A közelmúlt szomorú korszak lelkiüinktől idegen nemzeti-szocialista irányzatának ránk erőszakolt nyomasztó és pusztító befolyása eléggé megmutatta, milyen végzetes következményekkel jár a nemzeti génusz szavának fokozatos letompítása, illetőleg elnémitása”.¹⁷²* Az események azonban nem a Molnár Kálmán által kívánatosnak tartott irány felé mutattak. Néhány röpké év elteltével ugyanis a szocialista államjog térnyerésének időszakában a polgári alkotmányjog-tudomány – közjogtudomány – utolsó képviselőit, köztük a felszabadulás előtti időszakban az autoriter, illetve totalitárius törekvéseket a hazai jogrend felé közvetítő új közjogi irány ellen következetesen fellépő Molnár Kálmánt, utóbb a Pécssett örökébe lépő Csekey Istvánt is kiszorították a katedráról és a tudományos közéletből.

¹⁷² MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 2413/54.

EGYETEMI SIKEREK, AKADÉMIAI KUDARCOK

TUDOMÁNYTÖRTÉNETI ADALÉKOK MAGYARY ZOLTÁN PÁLYAFUTÁSÁHOZ (1923-1930)

A tanulmány Magyary Zoltán 1923 és 1930 közötti tudományos pályafutásának eddig kevésbé ismert, illetve feltárt mozzanatait tekinti át. Magyary Zoltán (1888-1945), a Vallás- és Köznevelésiügyi Minisztérium IV. tudománypolitikai és egyetemi ügyosztályának vezetőjeként 1927-ben szerezte meg az egyetemi magántanári címet, 1930-ban pedig nyilvános rendes egyetemi tanárként meghívást kapott a budapesti tudományegyetem jog- és államtudományi kara közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszékére. A levéltári források alapján igen pontosan rekonstruálható, hogyan zajlott le csak második nekifutásra sikeres egyetemi magántanári habilitációja, miként az is, hogy milyen megfontolásokra tekintettel került a közjogi- és közigazgatási jogi tanszék átszervezése révén létrejövő közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszék élére. Magyart közben két alkalommal – 1928-ban és 1929-ben – az MTA levelező tagjává is ajánlották. A kéziratári források alapján úgy tűnik, hogy komoly, de végül is eredménytelennek bizonyuló erőfeszítéseket tettek akadémikussá választása érdekében.

A sikertelen első habilitációra és a szintén kudarccal végződő első akadémiai tagjelölésre egy magánlevél hívta fel a figyelmet. Magyary Zoltán 1928. május 20-án panaszos hangvétellű levelet írt hivatali főnökének, Klebelsberg Kunó, vallás- és köznevelésiügyi miniszternek. Ez a levél a szakirodalom számára eddig sem volt ismeretlen, hiszen Szaniszló József évtizedekkel ezelőtt közzétette azt. Magyary ebben a minden valószínűség szerint el nem küldött levélben azt panaszolta el miniszterének, hogy amikor egyetemi magántanári képesítése először szavazásra került, a miniszter egyik hozzátartozójának „*agitációja*” következtében leszavazták, miként az is rosszul esett neki, hogy – amint erről magától Klebelsbergtól értesült – ugyanezen miniszteri hozzátartozó miatt maradt alul az akadémiai tagválasztáson is. „[...] amikor egyetemi magántanári képesitésem először szavazásra került, Nagyméltóságod egy hozzátartozójának agitációja következtében szavaztak le, most pedig Nagyméltóságod maga mondta, hogy az akadémiai tagválasztáson áldozata voltam. Mindegyik esetet némán viseltem, bár egyikre sem szolgáltam rá.”¹ A sérelmeket hosszasan részletező levél mellékleteként Magyary Zoltán a nyomaték kedvéért csatolta Korányi Sándor belgyógyász-professzor orvosi

¹ Szaniszló József: A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777-1977 között. II. kötet. Budapest, ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék, 1977. 298. o., továbbá Koi Gyula: Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatástudós útkeresése és életpályája Budapest, NKE, 2013. 114-115. o. Az idézett levél eredetije az ELTE

bizonyítványát, amellyel idegrendszerének a túlfeszített munka miatti megviseltségét kívánta igazolni. A Magyary pályafutásával foglalkozó szakirodalom nem firtatta, vajon mit jelenthet a levélnek azon fordulata, miszerint a magántanári képesítés feletti első szavazás sikertelenül végződött, miként azt sem derítette ki, miként zajlott le a kudarccal végződő akadémiai tagválasztási, pontosabban tagjelölési kísérlet.

AZ EGYETEMI MAGÁNTANÁRI HABILITÁCIÓ

Magyary Zoltán, a számviteltan megbízott oktatójaként 1927-ben szerezte meg az egyetemi magántanári címet a budapesti tudományegyetem jog- és államtudományi karán. Az egyetemi magántanári cím megszerzése a nyilvános rendes egyetemi tanári kinevezés legfontosabb szakmai előfeltételének számított. Az 1926 és 1927 között lezajló magántanári eljárásra vonatkozó levéltári forrásokból egyértelműen az derül ki, hogy valamennyi kari szavazás sikeresen végződött. Akkor mégis mire vonatkozhatott a Klebelsberghez intézett levélben említett sikertelen első szavazás? Arra, hogy Magyary Zoltán korábban már megkísérelte az egyetemi magántanári cím megszerzését. Erre a kudarcot vallott, a szakirodalom által gyakorlatilag ismeretlen próbálkozásra 1923-ban került sor. Abban az évben, amikor megjelentette *„A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány”* című monográfiáját.² Ennek a kötetnek alapján kívánta a magyar közigazgatási jog tárgykörében az egyetemi magántanári képesítést megszerezni. Magyary Zoltán egyetemi magántanári képesítés iránti kérelmét Kmety Károly, a II. közjogi- és közigazgatási jogi tanszék professzora terjesztette az 1923. április 25-i kari ülés elé.³ Kmety professzor véleménye szerint a folyamodvány megfelelt a habilitációs szabályzat követelményeinek. A kari ülést vezető dékán ezt követően – a magántanári képesítési eljárás menetének megfelelően – elrendelte a titkos szavazást a folyamodó személyes minősültsége tárgyában. A személyes minősültség feletti szavazás jelentette a magántanári képesítő eljárás első fordulóját.⁴ Ha a jelölt ezen túljutott, akkor szakmai munkásságának érdemi bírálatával két professzort bízta meg, akik bizonyos idő elteltével terjesztették be írásos véleményüket a kari ülés számára. A bírálati jelentések alapján újabb szavazás következett. Ha a második fordulón is túljutott a jelölt, akkor kerítettek

ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék Magyary Archívumában lelhető fel. Ezúton is köszönöm Fazekas Marianna professzor asszonynak, hogy az archívumban történő kutatást számomra lehetővé tette.

² A monográfia értékelését lásd Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány. Budapest, KJK, 1977. 170-173. o.

³ ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 23. kötet. Az 1923. április 25-i VI. rendes ülés jegyzőkönyve. 1885/1922/23.

⁴ Bíró Judit: Magántanárok a pesti tudományegyetemen 1848-1952. Budapest, ELTE, 1990. 20. o. (Fejezetek az Eötvös Loránd Tudományegyetem történetéből 12. kötet)

sor a magántanári kollokviumra és a magántanári próbaelőadásra. Ha ezeket a fordulókat is sikerrel abszolválta a folyamodó, a kar egyetemi magántanárrá nyilvánította, amit megerősítés céljából a kultuszminiszternek terjesztettek fel. Az egyetemi magántanári cím használata és a magántanári címmel járó jogok gyakorlása a minisztériumi megerősítés után vált lehetségessé.

A Magyary Zoltán személyes minősültsége feletti szavazás azonban 1923-ban nem volt eredményes, hiszen nem kapta meg a szabályzat által megkívánt abszolút szavazattöbbséget. A leadott 16 szavazatból nyolcan szavaztak mellette, nyolcan pedig ellene. Ennek következtében nem bocsáthatták a magántanári képesítés további fokozataira sem. Az eljárás tehát ennél a pontnál véget is ért. A személyes minősültség megállapítása lényegében azt jelentette, hogy a magántanári képesítési eljárás érdemi részeit megelőzően a professzorok szabadon dönthettek arról, hajlandók-e egyáltalán foglalkozni a magántanári cím elnyeréséért folyamodóval. Az egzakt módon körül nem határolt személyes minősültség egyfajta előzetes szűrőként rostálta meg az egyetemi magántanári címért folyamodókat. Nos, Magyary Zoltán ezen a rostán akadt fenn 1923-ban. Ez jelentette tehát azt a bizonyos első, sikertelenül végződő szavazást, amelyre a kultuszminiszterhez intézett 1928-as levélben utalt. A kudarc valós okát nehéz pontosan kideríteni. Magyary Zoltán a Klebelsberg Kunóhoz intézett levélben a miniszter hozzátartozójának tulajdonította a kudarcot. De ki is lehetett ez a bizonyos rokon? Egészen nyilvánvalóan Klebelsberg Kunó mostohaapósáról, keveházi Kováts Gyuláról,⁵ az egyházjog professzoráról lehet szó, de arra vonatkozólag pillanatnyilag nem állnak rendelkezésre a Magyarytól származó levélen kívül adatok, hogy volt-e bármi szerepe az 1923-as magántanári habilitáció kudarcában. Feltehető ugyanakkor, hogy a személyes minősültség feletti szavazás sikertelenségében annak a tárgykörnek a megjelölése is szerepet játszhatott, amelyből Magyary Zoltán magántanári címért folyamodott. Ez a tárgykör ugyanis a *magyar közigazgatási jog* volt. Valószínűsíthető, hogy a folyamodványban Magyary túlságosan tágra adta meg a magántanári képesítés tárgykörét, hiszen a habilitáció alapjául szolgáló monográfia csak részlegesen érintkezett a szűk értelemben vett közigazgatási jog témakörével, ugyanakkor addigi tudományos publikációi között sem bővelkedtek a kifejezetten közigazgatási jogi munkák. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a tárgykör túlon túl tág megnevezése lehetett az oka, legalábbis az egyik oka annak, hogy miért nem szavazták meg személyes minősültségét. Ezt a feltételezést az is alátámasztja, hogy a következő magántanári eljárás idején, 1926-ban már a habilitációs monográfiát, egyúttal addigi tudományos munkásságát jobban lefedő tárgykörből, a *magyar pénzügyi jognak a költségvetési és zárszámadási*

⁵ Klebelsberg Kunó feleségének, Botka Saroltának özvegyen maradt édesanyját keveházi Kováts Gyula vette feleségül. Lásd Klebelsberg Kunóné: Életutunk. Gróf Klebelsberg Kunóné visszaemlékezése. Szeged, KDNP Szeged városi szervezete, 1992. 23. o.

jog tárgyköréből – tehát egy jóval körülhatároltabb területből – folyamodott magántanári képesítésért. A feszebben meghatározott témakör jobban igazodott szakmai profiljához. A személyes minősültség feletti 1926. április 28-i szavazás immáron zökkenőmentesen, 14:1 arányú eredménnyel zárult. Ezt követően a kari ülés Kmety Károly és Tomcsányi Móric professzorokat kérte fel Magyar Zoltán irodalmi munkásságának bírálatára.⁶ A meglepően gyorsan elkészített bírálati jelentéseket az 1926. november 10-i kari ülés egyhangúan fogadta el.⁷

Kmety Károly lényegre törő, kritikai észrevételektől mentes bírálati jelentése helyeslően állapította meg, hogy a jelölt – a habilitációs disszertáció témájára tekintettel – „*a magyar pénzügyi, vagy pénzügyi-közigazgatási jogból*”, illetőleg annak egyik részéből kérte a magántanári képesítést. A bírálati jelentés szerzőjének összességében az volt a véleménye, hogy a habilitációs dolgozat szerzője a magyar pénzügyi jog és a pénzügyi-közigazgatási jog tudományos színvonalú művelésére és oktatására hivatott.⁸

Tomcsányi Móric az egyetértő megállapítások mellett már kritikai észrevételeket is tett a komoly, alapos és becses munkaként jellemzett habilitációs értekezésről. A bírálati jelentés a disszertáció fogyatékoságait leginkább az alkotmányos összefüggések terén mutatta ki. Az „*ex lex*” helyzet kapcsán azt állította az értekezés, hogy a tételes jog alapján nem lehet határozott választ adni arra a kérdésre, vajon rendelkezik-e a parlament a költségvetés megtagadásának jogával. A szerző tétele Tomcsányi szerint ilyen módon nem állhat meg. Noha Magyar elismerte, hogy a parlament megtagadhatja a költségvetési hiteleket, de ezt a disszertáció politikai, nem pedig jogi lehetőségként értelmezte. Ezzel a distinkcióval azonban „*jogászilag*” alig lehet a dilemmát megoldani, hiszen a kérdés mégiscsak az marad, vajon jogában áll-e a parlamentnek a költségvetés megtagadása, vagy sem.⁹ A bírálati jelentés arra is rámutatott, hogy miközben Magyar figyelmét semmilyen lényeges szempont nem kerülte el és rövid utalások formájában jelezte is, hogy az adott kérdéssel „*elméjében foglalkozott*”, időnként adós maradt a tüzetesebb jogi elemzésekkel. Összességében azonban Tomcsányi Móric is elfogadásra javasolta a magántanári képesítés alapjául benyújtott monográfiát.¹⁰

⁶ ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 26. kötet. Az 1926. április 28-i IV. rendes ülés jegyzőkönyve. 1442/1925-26.

⁷ ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 27. kötet. Az 1926. november 10-i I. rendes folytató ülés jegyzőkönyve. 1442/1925-26.

⁸ Kmety Károly bírálati jelenését lásd ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Dékáni Hivatal iktatott iratai. 4. doboz. 1442/1225-26., valamint ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék Magyar Archívum.

⁹ Tomcsányi Móric bírálati jelentését lásd Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. VKM. K. 636. 230-doboz. 1927-5-22769. szám.

¹⁰ Uo.

Magyary Zoltán kötete egyébként kedvező szakmai visszhangot kapott a szak-sajtóban. A *Közgazdasági Szemle* hasábjain Zawadowski Alfréd, a Legfőbb Állami Számvevőszék alelnöke ismertette Magyary Zoltán könyvét, külön is kiemelve a költségvetési jog, az államszámviteli rendszer, valamint a zárószámadási jog kialakulására vonatkozó, jó logikával tárgyalt, precíz és gondosan szerkesztett fejezeteket.¹¹ A levéltáros-történész Herzog Józsefnek, a *Századok*ban megjelenő méltatása ugyanakkor az újkor története iránt érdeklődők figyelmébe ajánlotta Magyary monográfiáját. Rámutatott arra, hogy a kötet elméleti részeiben a kiegyezés kori vezető politikusok költségvetésről vallott felfogásáról olvasható helyes értékelés, míg a történeti részek a rendi állam háztartásáról nyújtanak világos és áttekinthető képet.¹² Ereky István a *Budapesti Szemlé*ben közzétett terjedelmes recenzióban foglalkozott a monográfia erényeivel és fogyatékaival. A recenzens szerint a rendi korszak számviteltörténetét a szerző sikerrel mutatta be, ám az 1848-as átalakulást megelőző korszak költségvetési jogáról „csak pár szórványos adatot nyújt”, behatóbban nem dolgozta fel ezt a kérdést.¹³ Ereky a kötetben előforduló ellentmondásokra is felhívta a figyelmet. A bíráló által kifogásolt ellentmondások egyike a költségvetés jogi megítélésére vonatkozott. A recenzió szerzője szerint Magyary nem tekintette a költségvetést kizárólagosan pénzügyi rendszabálynak, amelynek egyetlen feladata arra irányulna, hogy a bevételek és kiadások egyensúlyát biztosítsa. A költségvetést ennél tágabb fogalomként értelmezte, hiszen a költségvetés az összes állami feladat mérlegetését és rendszeres összefoglalását jelenti. Ennél fogva a költségvetés egyúttal magasrendű kormányzati tevékenységet is jelent. Hovatovább, a kötet szerzője a költségvetési jog lényegét a bevételekre és kiadásokra vonatkozó felhatalmazásban ragadta meg. A felhatalmazást parlamentáris kormányzás esetén a törvényhozás adhatja meg a kormányzat részére. Mindebből Magyary azt a következtetést vonta le, hogy a felhatalmazás megadása tartalmilag a törvényhozás hatáskörébe tartozik, vagyis a költségvetési jog törvényhozói funkciót is magában foglal.¹⁴ Ereky arra mutatott rá, hogy Magyary ezzel lényegében két egymással ellentétes álláspontot hirdetett. Az egyik álláspont szerint a költségvetés megállapítása tisztán közigazgatási funkció, a másik álláspont szerint azonban a költségvetés megállapítása nem lehet tisztán közigazgatási funkció, mert abban kormányzati és esetlegesen törvényhozói funkciók is benne foglaltatnak.¹⁵ A recenzió ugyanakkor elismeréssel

¹¹ Zawadowski Alfréd: A magyar állam költségvetési joga. *Közgazdasági Szemle*, 1923/december 848-850. o.

¹² Herzog József: Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. *Századok*, 1926/1-3. 525-526. o.

¹³ Ereky István: A magyar állam költségvetési joga. *Budapesti Szemle* 1924. 149. o. (196. kötet.) A recenzió eredetileg Ereky Károly neve alatt jelent meg. A névtévesztést utóbb a *Budapesti Szemle* szerkesztősége korrigálta.

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo. 149-150. o.

nyilatkozott azokról a fejezetekről, amelyek a modern költségvetési jog alapjait, az államszámviteli rendszer fejlődését, valamint a zárszámadási jog kialakulását tárták fel. A kötet szerzője nem elégedett meg a tételes jog ismertetésével és elemzésével, hanem a vonatkozó joggyakorlatot is bemutatta. Mindezen túlmenően azokra az okokra is rámutatott, amelyek közepette – miként erre maga Magyary is hivatkozott – a parlamenti rendszerre történő áttérés és a törvényhozás költségvetési jogának kimondása megtörtént.¹⁶ A recensens a kötet módszertanával is elégedett volt. Magyary Zoltán olyan összehasonlító, és a jogszabályok eredetét és fejlődését feltáró „kritikai módszert” alkalmaz, amely a joganyagot „saját szavai szerint”, a tudományos kutatás és a közigazgatás „kombinált szemüvegén” nézve dolgozza fel.¹⁷ Miután a kötet szerzője elsősorban tételes jogász, munkájának a költségvetési felhatalmazást bemutató fejezetei „messze felette állnak” a történelmi és elméleti részeknek. A tételes jogi fejezeteknél a szerző tehetségét „folyton izmosodni látjuk, érvelése egyre erőteljesebbé válik, sokoldalúsága egyre meglepőbb lesz”. A könyv tételes jogi részei a recensens véleménye szerint nagy nyereséget jelentenek a szakirodalom számára.¹⁸

A habilitációs monográfiáról készült bírálati jelentések betérjesztését, illetve elfogadását követően Kmety Károly az 1926. november 10-i kari ülésen azt is indítványozta, hogy mentsék fel Magyary Zoltánt a magántanári kollokvium és a magántanári próbaelőadás megtartása alól. A kollokvium megtartása alól ritkán adtak felmentést, a több éve oktató jogtanárokat viszont rendszerint felmentették a próbaelőadás megtartása alól. Magyary azonban ekkor még egyik kedvezményben sem részesült. Nem vették figyelembe, hogy 1918 óta a számvitelten megbízott előadójaként már kellő jártasságot szerezhetett a jogi felsőoktatás terén.¹⁹ A szóbeli magántanári kollokviumra 1927. február 10-én került sor. Miután a Kmety és Tomcsányi professzorok által feltett, a költségvetési joggal összefüggő kérdésekre adott válaszokat a kari ülés egyhangúan fogadta el, a magántanári próbaelőadás megtartása alól végül mégiscsak felmentették.²⁰ A magántanári képesítési eljárás érdemi része ezzel lényegében véget is ért. A kari ülés ezen a napon Magyary Zoltánt a magyar pénzügyi jognak a költségvetési és zárszámadási jog tárgyköréből egyetemi magántanárrá nyilvánította. A kultuszminisztérium nem sokat késlekedve 1927. március 22-én erősítette meg a magántanári képesítést. Ezzel a végső aktussal fejeződött be Magyary Zoltán zökkenőmentesnek

¹⁶ Uo. 155. o.

¹⁷ Uo. 156.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Magyary Zoltán meghívott előadóként nemcsak a jogi karon, hanem 1921-től a közgazdaságtudományi karon is oktatta a számviteltant.

²⁰ ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 27. kötet. Az 1927. február 10-i V. rendkívüli ülés jegyzőkönyve.

cseppet sem nevezhető, összességében közel négy évig elhúzódó egyetemi magántanári képesítési eljárása.

A SIKERTELEN AKADÉMIAI TAGJELÖLÉSEK

Az egyetemi magántanári cím megszerzése és a professzori kinevezés közötti években Magyary Zoltánt kétszer is ajánlották az MTA II. osztálya „A” alosztályának levelező tagjává. Megválasztására azonban sem 1928-ban, sem pedig 1929-ben nem került sor, sőt harmadszorra sem választották meg 1937-ben.

A Klebelsberg Kunóhoz intézett, korábban már hivatkozott levélből kiderül, hogy Magyarynak rosszul esett az akadémiai tagválasztás, pontosabban tagajánlás kudarca. Ez természetesen érthető. Mindazonáltal nem ritkán fordult elő, hogy valakit csak többszöri nekifutásra választottak meg az MTA levelező tagjává. Ezzel a tudománypolitika berkeiben otthonosan mozgó Magyarynak is tisztában kellett lennie. Az első tagajánlás gyakorta nem is szólhatott másról, mint arról, hogy egy-egy név bekerüljön az akadémiai körforgásba. Ugyanakkor az sem mellékes körülmény, hogy az első tagajánlás idején még jóformán meg sem száradt a tinta Magyary Zoltán egyetemi magántanári kinevezésén, nem is beszélve arról, hogy ekkor még, miként a következő évi tagajánlás idején sem rendelkezett nyilvános rendes egyetemi tanári címmel. Ritkán fordult elő akkoriban, hogy jogi fakultáson oktató, ám saját tanszékkal nem rendelkező egyetemi magántanárt választottak volna meg az MTA levelező tagjává.

Az 1928-as tagajánlás mögé mindazonáltal tekintélyes személyiségek sorakoztak fel: Csánki Dezső, Concha Győző, Balogh Jenő, Polner Ödön, Ereky István, Moór Gyula és Laky Dezső. A tagajánlás Magyary Zoltán szakirodalmi munkái közül a rövidebb terjedelmű tanulmányok mellett az akadémia jogi monográfia díjával kitüntetett „*A magyar állam költségvetési joga*” című kötetét, valamint az 1927-ben megjelent, Magyary Zoltán által szerkesztett és részben általa is írt „*A magyar tudománypolitika alapvetése*” című terjedelmes összeállítást emelte ki. Míg az előbbi szakmunka a tagajánlók szerint a szaktudóst, addig az utóbbi a szellemi élet egész területét áttekintő gondolkodót dicsérte.²¹

A tagajánlás feletti szavazás az illetékes osztály nagygyűlésének hatáskörébe tartozott. Tagjelölt az a személy lehetett, aki a leadott szavazatok kétharmadát megszerezte. A tagjelöltek feletti szavazás viszont már az MTA összes osztályának tagválasztó nagygyűlése hatáskörébe tartozott.

²¹ Tagajánlások 1928-ban. Kézirat gyanánt. Budapest, MTA, 1928. 22-24. o.

Az MTA II. osztálya 1928. május 15-én szavazott a tagajánlások felett. Magyary Zoltán a szavazás alkalmával nem kapta meg a tagjelöltséghez szükséges kétharmados támogatottságot: 32-en szavaztak mellette, 24-en pedig ellene (57%).²² A szavazási eredmény miatt tehát még csak tagjelölt sem lehetett. A fellelhető forrásokból nem derül ki, hogy volt-e bármi szerepe a Magyaryra nézve kedvezőtlen eredménnyel végződő szavazásban Kováts Gyulának. Meg kell elégednünk azzal, hogy Klebelsberg a korábban idézett 1928-as levél tanúsága szerint ezt mondta volna Magyarynak, ami nyilvánvalóan mély nyomokat hagyott az érzékeny lelkületű főtitkárjelöltben. Kováts Gyula ugyanakkor neheztelhetett is Magyary Zoltánra, mint az egyetemi ügyosztály főnökére, hiszen 1928-ban bekövetkező nyugállományba helyezésében, miként erről a későbbiekben is szó esik, kétségkívül szerepet játszhatott. Ám ugyanezzel az erővel a Kováts professzorral egyidejűleg nyugállományba helyezett Concha Győző is neheztelhetett volna Magyaryra, de Concha professzor egyike volt Magyary akadémiai tagajánlóinak. Az 1928-as tagválasztások alkalmával a II. osztály jelöltjei közül egyébként Tomcsányi Mórict és Vinkler Jánost, a pécsi tudományegyetem perjogász-professzorát választották meg az MTA levelező tagjává. Tomcsányit a harmadik, Vinklert azonban az első tagajánlást követően választották meg.

A következő évben már alaposabban készítették elő Magyary Zoltán levelező taggá történő megválasztását. Legalábbis erre utalnak az MTA Főtitkári Hivatalának archívumában fellelhető levelek. A szálak Laky Dezsőnek, a budapesti tudományegyetem közgazdaságtudományi kara professzorának a kezében futottak össze. Az akadémia főtitkárához, Balogh Jenőhöz 1929. február 28-án intézett levelében írt arról, hogy a II. osztály hangulatát ismerve nagyjából 40 „*tagtárs úr*” szavazatára számíthatnak, ám ezzel együtt arra kérte a főtitkárt, hogy vesse latba tekintélyét Magyary Zoltán érdekében. Akkor ugyanis kétség sem férhet hozzá, hogy megválasztása ezúttal simán fog menni. Noha a megválasztható három helyre négy ajánlás érkezett, Laky véleménye szerint „*hiba volna meg nem kísérelni újra a küzdelmet Magyary Zoltán érdekében*”, hiszen az MTA tagjai közé bejutás olyan kitüntetést jelent, ami minden áldozatot megér. Magyary Zoltán is azon a véleményen volt, hogy a négy ajánlás ellenére sem szabad meghátrálni.²³ Korábban Magyary még úgy vélte, csak abban az esetben vállalja a megmérettetést, amennyiben nincs több ajánlott, mint amennyi üres hely van. Legalábbis ez derült ki Balogh Jenő egyik Csánki Dezsőhöz intézett leveléből.²⁴

²² MTA Könyvtára Kézirattára, RAL. K. 1536. Az MTA II. o. nagygyűlési zárt üléseinek jegyzőkönyvei 1912-1928. A II. o. 1928. május 15-i nagygyűlési zárt ülésének jegyzőkönyve.

²³ Laky Dezső levele Balogh Jenőnek. Budapest, 1929. február 28. MTA Könyvtára Kézirattára, RAL. A Főtitkári Hivatal iratai. 100/1929.

²⁴ Balogh Jenő levele Csánki Dezsőnek. Budapest, 1929. március 2. MTA Könyvtára Kézirattára, RAL. A Főtitkári Hivatal iratai. 100/1929.

Az 1929-es tagajánlás alkalmával a korábbi támogatók mellé Kornis Gyula, Dékány István és Gerevich Tibor támogatását is megszerezték. Azaz ezúttal sem kizárólag a jogász-akadémikusok köréből sikerült pártfogókat találni. A tagajánlás szövege lényegében megegyezett az előző évivel. Ahhoz mindössze azt a kiegészítést fűzték, hogy Magyary Zoltán tudományos készsége és szervező talentuma folytán igazán sokat nyerne megválasztásával az akadémia.²⁵ Azaz magának az MTA-nak is érdekében áll, hogy Magyary Zoltánt, a befolyásos, külföldi tudományos kapcsolatokkal is rendelkező kultuszminisztériumi főtitviselőt a tagjai közé válassza. Csakhogy erre 1929-ben sem került sor. A II. osztály 1929. május 7-i ülésén szavaztak a tagajánlások felett. Magyary – noha közel járt hozzá – ezúttal sem szerezte meg a szavazatok kétharmadát: 26-an szavaztak mellette, 16-an pedig ellene (62%).²⁶ Tagjelölté tehát ebben az évben sem válhatott. A II. osztály tagjelöltjei közül egyébként 1929-ben Balás Károlyt, a budapesti jogi kar közgazdaságtan-professzorát, valamint Staud Lajos, nyugalmazott kúriai tanácselnököt választották meg az MTA levelező tagjává. Balás Károly az ötödik, Staud Lajos viszont az első jelölés után került a tudós társaság tagjai közé.

A kétszeres kudarc dacára Magyary Zoltán 1937-ben harmadszorra is vállalta a megmérettetést, ám a II. osztály tagajánlások feletti szavazása a lehető legrosszabb eredménnyel zárult: 25-en szavaztak mellette, míg 29-en ellene, azaz támogatottsága még az 50%-ot sem érte el.²⁷ Magyary Zoltán, a közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszék addigra már nemzetközileg is elismert professzora a harmadik nekifutásra sem lett akadémikus. Vajon kit ért nagyobb veszteség: Magyary professzort vagy a megválasztásától ódzkodó akadémiát?

MEGHÍVÁS A KÖZIGAZGATÁSI- ÉS PÉNZÜGYI JOGI TANSZÉK ÉLÉRE

Magyary Zoltán 1930-ban kapott meghívást a Kmety Károly halálával megüresedő, II. közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszékké átszervezett II. közjogi- és közigazgatási jogi tanszék élére. Az eddig is tudható volt, hogy a tanszékre kerülés időszakában Magyary számíthatott Klebelsberg kultuszminiszter támogatására. Noha a rendelkezésre álló források nem adnak választ minden kérdésre, a háttérben játszódó folyamatok nagy vonalakban rekonstruálhatók.

²⁵ Tagajánlások 1929-ben. Kézirat gyanánt. Budapest, MTA, 1929. 24-26. o.

²⁶ MTA Könyvtára Kézirattára, RAL. K. 1537. MTA II. osztály nagygyűlési zárt üléseinek jegyzőkönyvei 1929-1945. Az MTA II. osztályának 1929. május 7-i zárt ülésének jegyzőkönyve.

²⁷ Tagajánlások 1937-ben. Kéziratul. Budapest, MTA, 1937. 7-8. o., továbbá MTA Könyvtára Kézirattára, RAL. K. 1535. Az MTA II. osztály zárt üléseinek jegyzőkönyve. Az MTA II. osztálya 1937. április 27-i nagygyűlési zárt ülésének jegyzőkönyve.

Mindenek előtt arra kell rámutatnunk, hogy az 1920-as évek végén jelentős mértékben átalakult a budapesti jogi kar professzori köre. A kultuszminisztérium határozott fellépése folytán – s ebben Magyarynak mint az illetékes ügyosztály főnökének meghatározó szerepe lehetett – nyugállományba helyezték a 70. életévüket betöltött professzorokat. Ekkor, 1928-ban nyugdíjazták Concha Győzöt (82 éves), keveházi Kováts Gyulát (79 éves), Grossschmid Bénit (76 éves), Nagy Ferencet (76 éves) és Király Jánost (70 éves). Az irányadó jogszabályok szerint a nyilvános rendes egyetemi tanárok 70. életévük betöltésekor nyerték el a nyugdíjjogosultságot, de gyakorta fordult elő, hogy az illetékes kar előterjesztése alapján a kultuszminisztérium még akár évekig is eltekintett a nyugállományba helyezéstől. A megüresedett tanszékeket ugyanakkor általában pályázat, vagy meghívás útján töltötték be. A többes jelöléshez kötött pályázat a kultuszminisztériumnak biztosított nagyobb mozgásteret a főhatóság számára is megfelelő professzor tanszékre segítségével, a meghívás viszont az egyetemi autonómia elvét juttatta inkább kifejezésre. A jogi fakultáson 1928-ban annyiban új helyzet állt elő, hogy a kultuszminisztérium a jogi kar ellenkérelme dacára nyugállományba helyezte a fent nevezett professzorokat. Ezután került a budapesti jogi karra Moór Gyula, Kolosváry Bálint, Szandtner Pál, Kuncz Ödön és Eckhart Ferenc. A kinevezett professzorok átlagéletkora éppen, hogy csak elérte a negyvenöt évet. A fiatalítási szándék tehát egyértelműnek látszik. Váratlan halálesetek folytán ugyanakkor – Magyar Géza 1928-ban, Kmety Károly pedig 1929-ben halt meg – két további tanszék is megüresedett.²⁸

Kmety Károly 1929. január 5-i halála után tehát gondoskodni kellett a II. közjogi- és közigazgatási jogi tanszék betöltéséről is (Tomcsányi Móric 1922 óta állt az I. közjogi- és közigazgatási jogi tanszék élén). Az ilyenkor szokásos menetrendnek megfelelően bizottságot állítottak fel a tanszék betöltésének előkészítésére. Az 1929. január 30-i kari ülésen döntöttek a bizottság kiküldéséről. A bizottság elnöke Kenéz Béla, tagjai pedig Illés József, Balás Károly, Navratil Ákos és Tomcsányi Móric voltak. Az előadói teendőket ellátásával Tomcsányi Móricot bízták meg. A bizottság meglehetősen hosszú idő eltelte után, 1930. március 26-án terjesztette véleményes jelentését a kari ülés elé. A jelentés a pénzügyi jogot és a pénzügyi közigazgatás jogát egyaránt felölelő közigazgatási jog folytonosan növekvő szerepe és jelentősége miatt azt javasolta, hogy a közjogi- és közigazgatási jogi tanszéket szervezzék át közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszékké. A pénzügyi jognak és a pénzügytannak korábban amúgy is önálló tanszéke volt a karon, amely Mariska Vilmos 1912-ben bekövetkezett halála után szűnt csak

²⁸ A személyi változásokat részletesebben lásd Eckhart Ferenc: A Jog- és Államtudományi kar története 1667-1935. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1936. (A Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem története II. kötet.), továbbá Rác Lajos: Eckhart Ferenc (1885-1957). In: Magyar jogtudósok. Első kötet. Szerk.: Hamza Gábor. Budapest, Tankönyvkiadó, 1999. 105-136. o.

meg. Miután a pénzügyi jog szerepe a világháborút követően felértékelődött, a karon még jobban megszilárdult az a régi törekvés, hogy a pénzügyi jog „*megfelelő beállítá-
ban s nevezetesen a közigazgatási joggal való kombinációban*” ismét önálló tanszékkal rendelkezzen. A bizottság álláspontja szerint tehát a pénzügyi jog és a közigazgatási jog elméleti és gyakorlati jelentősége, valamint a két tárgyra vonatkozó tételes joganyag terjedelme egyaránt indokoltá teszi az önálló tanszék felállítását, „*mert csak így remélhető, hogy a tanügy és az intenzív tudományművelés szempontjából [...] támasztott jogos igények maradék nélkül teljes kielégítést nyernek*”.²⁹ Ezek a szempontok – amint ezt a későbbiek is visszaigazolták – egyértelműen kedvezőek voltak Magyary Zoltán számára.

Az 1930. március 26-i kari ülés tagjainak többsége támogatta a tanszék betöltését előkészítő bizottság javaslatát.³⁰ A II. közjogi- és közigazgatási jogi tanszék megtartása mellett ugyanakkor Doleschall Alfréd és Reiner János szólaltak fel. Doleschall Alfréd, a büntetőjog professzora támogatta ugyan a bizottság javaslatát, ám arra hívta fel a figyelmet, hogy a kar a jövőre nézve kifejezetten tartsa fenn a II. közjogi- és közigazgatási jogi tanszékre való igényét is.³¹ Reiner János, az egyházjog professzora pedig arra mutatott rá, hogy a bizottsági javaslat lényegében nem egy tanszék átszervezését, hanem a hosszú évtizedek óta párhuzamosan fennálló két tanszék egyikénél az egyik tantárgy – a magyar közjog – törlését helyezi kilátásba. A bizottság előadója nem indokolta meg, miért is kellene a „*meglevő birtokállományból*” törölni a közjogot, amelynek megtartása a jelenlegi helyzetben amúgy nagyon is fontos lenne.³² Válaszában Tomcsányi Móric, a bizottság előadója elvi okokból nem tartotta szükségesnek a II. közjogi- és közigazgatási jogi tanszékre való igény elvi határozatképpen történő kimondását, mert ezzel a kar szükségképpen megkötné magát a jövőre nézve egy bizonyos megoldási mód tekintetében. Szükség esetén ugyanakkor a magyar közjog párhuzamos oktatása másképpen is biztosítható, már csak amiatt is, mert a közjognak a karon rendkívüli tanári címmel felruházott „*régi, érdemes*” magántanára is van. Tanszék feladása pedig fel sem merül, hiszen a jelen esetben nem egy tanszék megszüntetéséről, hanem átszervezéséről van szó, ami nem jár tanszékvesztéssel.³³

Vajon mivel magyarázható Reiner professzor ellenállása? Kevésbé ismert, hogy Reiner Jánosnak korábban volt egy magánkezdeményezése, ugyanis a Kmety Károly halálát követő napokban bizalmas levélben vetette fel Molnár Kálmán, pécsi közjogász professzornak a megüresedett tanszék betöltésének lehetőségét. Tekintettel arra, hogy

²⁹ A tanszék betöltését előkészítő bizottság 1930. március 18-i üléséről készült jegyzőkönyvet lásd ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Dékáni Hivatal iktatott iratai. 4. doboz. 976/1928-29.

³⁰ ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 30. kötet. Az 1930. március 26-i IV. rendes ülés jegyzőkönyve. 976/1928-29.

³¹ Uo.

³² Uo.

³³ Uo.

Kmety halála folytán ismét egy újabb – miként Reiner fogalmazott – tanszékbetöltési küzdelem veszi kezdetét, azt javasolta Molnárnak, hogy jó előre biztosítsa magának a kultuszminiszter rokonszenvét.³⁴ Ekkor még úgy tűnt, hogy a közjogi tanszék utódlásáról kell gondoskodni. Válaszlevelében Molnár Kálmán arra hivatkozott, hogy a maga részéről tisztán látja a nehézségeket. A kultuszminiszter nem igazán szimpatizál vele, ugyanakkor sohasem leplezett legitimista felfogása sem tekinthető jó ajánlólevélnek. Abban sem volt bizonyos, hogy a budapesti jogi karon mindenki támogatná, ám amennyiben a „*kar többségének jóindulata jutna kifejezésre*”, akkor benyújtaná a pályázatot.³⁵ Erre azonban nem került sor. Már csak amiatt sem, mert a kultuszminisztérium a kar előterjesztése nyomán 1930-ban hozzájárult az üresedésben lévő tanszék átszervezéséhez, így a Tomcsányi-féle bizottság is tovább folytathatta munkáját.

A tanszék betöltését előkészítő bizottság az 1930. május 14-i kari ülésen ismertette személyi javaslatát. Azt indítványozták, hogy Magyary Zoltánt hívják meg a közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszék élére. Vagyis ne pályázat, hanem meghívás útján töltsék be a tanszéket. A bizottsági jelentés arról is beszámolt, hogy mielőtt még a közjogi- és közigazgatási jogi tanszék átszervezését javaslatba hozták volna, tájékoztottak Polner Ödön és Ereky István szegedi közjogász professzoroknál, hogy elfogadnának-e egy esetleges meghívást a budapesti közjogi- és közigazgatási tanszék élére. Miután mindketten nemleges választ adtak, már semmi sem állta útját a tanszék átszervezésének.³⁶ A közjogi- és közigazgatási jogi tanszék sorsa valószínűleg e visszautasításokat követően pecsételődhetett meg.

Évtizedekkel későbbi visszaemlékezéseiben Polner Ödön is megemlítette, hogy Magyary Zoltán ekkoriban megkérdezte tőle, hogy elfogadná-e a budapesti jogi kar meghívását a közjogi jogi tanszék élére, „*mert akkor ő az aspirációjától visszavonulna*”. Az időösödő Polner Ödön azonban ekkor már nem kívánt átkerülni a budapesti tanszékre.³⁷

Noha a Tomcsányi-féle bizottság már a bevezetőben Magyary Zoltán meghívását javasolta, a jelentés azokat az elméleti és gyakorlati közigazgatási- és pénzügyi jogászokat is bemutatta, akik a tanszékbetöltésnél esetlegesen számításba jöhettek volna.³⁸ Kitezért, kit azért nem tartottak megfelelőnek. Noha a „*gyakorlat munkásai*” közül többen

³⁴ Reiner János levele Molnár Kálmánnak. Budapest, 1929. január 10. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 6218/6.

³⁵ Molnár Kálmán levele Reiner Jánosnak. Pécs, 1929. január 12. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 6218/6.

³⁶ ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 30. kötet. Az 1930. május 14-i VI. rendes ülés jegyzőkönyve. 976/1928-29.

³⁷ Polner Ödön: Emlékeim. Nagyapától. Szerk.: Havass Miklós. Budapest, Corner, 2008. 395.

³⁸ ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 30. kötet. Az 1930. május 14-i VI. rendes ülés jegyzőkönyve. 976/1928-29.

is foglalkoznak tudományos szakkérdésekkel, „sőt egyesek rátermettségüknek *határozott jelét is adják, bizonyosságot tévén arról, hogy a puszta tételes jogi ismertetéseken túl elvi szempontok magaslatára is képesek felemelkedni*”, az ehhez a kategóriához tartozókat a bizottság a tanszék betöltése szempontjából nem vette tekintetbe.³⁹

Mérlegelési körön kívül hagyták Boér Eleket, a kolozsvári, majd szegedi tudományegyetem közigazgatási- és pénzügyi jog professzorát, aki a tanszéketöltés idején már a Közigazgatási Bíróság ítéldbírájaként működött, valamint Exner Kornél, pénzügyi államtitkárt, aki egyébként a budapesti jogi fakultáson a pénzügyi jog rendkívüli tanári címmel felruházott magántanáraként is oktatott. Velük szemben arra hivatkoztak, hogy megváltozott életviszonyaikra tekintettel már nem művelték aktívan tudományszakukat.⁴⁰

A tudományszakukat aktívan és hivatásszerűen művelők közül Dambrowszky Imre, a pécsi tudományegyetem közigazgatási- és pénzügyi jog professzora kapcsán azt kifogásolták, hogy 1922-ben közzétett habilitációs munkája óta semmiféle tudományos dolgozatot nem publikált.⁴¹ A miskolci evangélikus jogakadémián közigazgatási jogot oktató Szontagh Vilmos 1928-ban megjelenő *„A közigazgatás szabad belátása”* című monográfiájáról elismerően állapította meg a bizottsági jelentés, hogy a kötet szerzője sok önállósággal, erős dogmatikai készséggel és mélyreható elemző képességgel járta körül a modern közigazgatási jog egyik igen nehéz kérdését. Szontagh méltatása ugyanakkor azzal fejeződött be, hogy működésétől a közigazgatási irodalom *„még szép eredményeket várhat”*.⁴² Azaz a budapesti tanszéketöltésnél nem számolnak vele. Egyed Istvánt, a budapesti közgazdaságtudományi kar közigazgatási jog tanszékének professzorát alapos jogászai képzettségű, termékeny jogi íróként mutatta be a bizottsági jelentés, akit pontos és lelkiismeretes adatgyűjtés és a joganyag feletti világos áttekintés jellemez.⁴³ A bizottsági jelentés részletesen foglalkozott 1929-ben megjelenő *„Vármegyei önkormányzat”* című kötetével. Kritikával illették a szerzőt, hogy nagy ívű munkája megírása során *„főleg a német jogi kultúra hatása alatt áll és a német szakirodalom közvetítésével foglalkozik a francia és angol joganyaggal”*, miközben a közigazgatási jog tudományos művelése olyan méreteket öltött, hogy különösen a francia nyelvű szakirodalom felhasználása nélkül a közigazgatási jog tudománya *„csak nagy nehézséggel s mindenesetre bizonyos fogyatékokkal művelhető”*. Egyed István működése az ismeretterjesztő irodalmat is felölelte, amit a bizottsági jelentés alig tartott alkalmasnak

³⁹ Uo.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo.

⁴² Uo.

⁴³ Uo.

a tudományos munkálkodás színvonalának fenntartására és emelésére.⁴⁴ Részletesen foglalkozott a bizottsági jelentés Márffy Ede, a debreceni tudományegyetem közigazgatási- és pénzügyi jog professzorának tudományos munkásságával. Márffy professzor 1926-ban kétkötetes munkában foglalta össze a magyar közigazgatási- és pénzügyi jogot. Néhány évvel később, 1930-ban jelentette meg a *„A magyar pénzügyi jog kézikönyve”* című vaskos kötetét, amely a pénzügyi jog anyagát *„rendszeres alapon tárgyalja s eközben a dogmatikus módszernek is már nagyobb teret enged”*. A dogmatikai szemlélet érvényesítését a bizottság elismeréssel nyugtázta.⁴⁵ A jelentés ugyan tételeken sorolta fel Márffy Ede további pénzügyi jogi publikációit, ám bemutatásukat és értékelésüket már nem tartotta szükségesnek.

A legterjedelmesebb és legelőzékenyebb jellemzés Magyary Zoltán pályafutásáról és működéséről készült. A hivatali előmenetel minden fontosabb állomásának bemutatása után tért át a bizottsági jelentés Magyary Zoltán szakirodalmi működésének méltatására. Hosszabb értékelést kapott a magántanári habilitáció alapjául szolgáló *„A magyar állam költségvetési joga”* című monográfiája. Miután a költségvetés a pénzügyi kormányzat *„centrális intézménye”*, ennek elágazásai megfelelő alkalmat biztosítottak a szerző számára, hogy *„tanúbizonytságot tegyen a közigazgatás tágabb tereinek ismeretéről is, valamint éles iudiciumaról és dialektikai képességéről”*.⁴⁶ A bizottsági jelentés Magyary Zoltán rövidebb közigazgatási és pénzügyi jogi tanulmányairól sem feledkezett meg. Lényegében semmi érdemlegeset sem hagytak ki. A dicsérő jelzők sem hiányoztak, amit az is mutat, hogy egyik közigazgatás-történeti dolgozatát – *„A vallás- és közoktatásügyi központi igazgatás 1867 előtti történetének vázlata”* – becses adalékként aposztrofálták. Azt is fontosnak tartották, hogy a kisebb jelentőségű munkákat, miként a kereseti adó jellegéről szóló, *Az adó* című szaklapban 1924-ben megjelenő hozzászólását is megemlítsék. A bemutatásból a tudománypolitikai írások sem hiányozhattak, noha a tudománypolitika kissé távol esett a közigazgatási és pénzügyi jog területeitől. *„A tudománypolitikára vonatkozó dolgozatai rendszeres átgondolást és a tudományos élet nemzetközi helyzetének ismeretét bizonyítják felfogásának eredetisége s önállósága mellett.”*⁴⁷ A jelentés kiemelte, hogy Magyary Zoltán *„képességeit és értékét”* nemcsak irodalmi működése alapján kell megítélni, miként a jó tanár összértékét is csak a különböző egyéni tulajdonságok összevetése alapján lehet megbecsülni. *„Magyary Zoltán a vallás- és közoktatásügyi adminisztrációban vezető pozíciót tölt be éppen conceptiósus elméjénél, kiváló szervező képességénél s ritka munkabírásnál fogva. Ha idejét kizárólag a tudományművelésnek szentelné, úgy említett egyéni tulajdonságai, már eddig is kifejtett*

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

*értékes és nagy tehetséget revelláló irodalmi tevékenysége s jeles előadói képessége alapján már most meg lehet állapítani, hogy a közigazgatási és pénzügyi szakmának nagy munkabírást igénylő elméleti és hivatásszerű egyetemi oktatása terén is kiváló eredményeket tudna felmutatni.*⁴⁸ Mindezekre tekintettel a bizottság „a fentebb méltatott személyek érdemességének elismerése mellett is”, Magyary Zoltán meghívását tartotta a legkívánatosabbnak a közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszékre. A meghívás melletti érvként hivatkoztak arra, hogy a kultuszminisztérium egyetemi ügyosztályának vezetőjeként Magyary Zoltán akadályozva lenne abban, hogy pályázatot nyújtson be a tanszékre. A kari ülésen ugyanakkor az is elhangzott, hogy Magyary Zoltán írásban jelentette ki, hogy esetleges meghívását nagy megtiszteltetésnek venné és azt hálás köszönettel el is fogadná.⁴⁹ A jelölőbizottság Magyary Zoltán meghívására vonatkozó javaslatát a kari ülés vita nélkül, egyhangúan támogatta. Záró aktusként említendő meg, hogy Magyary Zoltánt 1930. június 28-i hatállyal nevezték ki a közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszék nyilvános rendes tanárává.

A rendelkezésre álló források alapján eléggé egyértelműnek tűnik, hogy a közjogi- és közigazgatási jogi tanszék átszervezésével és betöltésével kapcsolatos események Magyary Zoltán tudtával, sőt, bevonásával történtek,⁵⁰ miként az is egészen nyilvánvaló, hogy Klebelsberg Kunó is a „beavatottak” közé tartozott. Nélküle mindez nem is valósulhatott volna meg. Sőt, vélhetően meg is könnyebbült, hogy egykori bizalmas munkatársától elegáns módon vehetett búcsút.⁵¹

Kmety Károly váratlan halálával hirtelen lehetőség adódott Magyary Zoltán számára, hogy a mind terhesebbé váló kultuszminisztériumtól megválva egyetemi katedrára kerüljön, de miután a magyar pénzügyi jog egyik részterületéből, a költségvetési és zárószámadási jog tárgyköréből szerezte meg az egyetemi magántanári címet, a közjogi tanszék átszervezése mutatkozott szükségesnek. Az átszervezéssel ugyanis sikerült a tanszéket Magyary Zoltán szakmai profiljához hozzáigazítani. A II. közjogi- és közigazgatási jogi tanszék átszervezése – gyakorlatilag megszüntetése – ugyanakkor azzal a következménnyel is járt, hogy a budapesti jogi karon megszűnt a magyar közjog párhuzamos tanszékeken történő oktatása. A közigazgatási- és pénzügyi jogi tanszék meghívás útján történő betöltése formálisan nemcsak a kari autonómia elvének felelt meg, hanem a pályázatás nyűgétől is megkímélte a kart, legfőképp pedig kitüntetésként élhette meg a meghívás tényét a kiválasztott személy. Mindezek fényé-

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Saád József: A racionalizátor. In: Magyary Zoltán. Válogatta, sajtó alá rendezte, a bevezetést és a jegyzeteket írta: Saád József. Budapest, Új Mandátum, 2000. 40. o.

⁵¹ Szaniszló József: A Magyary-iskola és háború utáni sorsa. Közigazgatástudomány-történeti visszapillantás. Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, 1993. 27-28. o.

ben válik érthetővé Eckhart Ferenc 1931-ben Molnár Kálmánhoz intézett levelének azon fordulata, amely arról szólt, hogy annak idején Eckhart Ferenc a legszívesebben Molnár Kálmánt látta volna a tanszék, mármint a közjogi- és közigazgatási jogi tanszék élén, *„de hát más érdekek a tanszék megszüntetését kívánták, amit én eléggé rosszaltam, de szavam nem igen lehetett hozzá”*.⁵² A kari üléseken Eckhart Ferenc nem nyilvánított véleményt a magyar közjogi- és közigazgatási jogi tanszék átszervezésével, illetve a Magyary Zoltán tanszékre kerülésével kapcsolatban felmerülő kérdésekről. Nagy valószínűséggel együtt szavazott a csendes többséggel. Nem is nagyon tehetett mást, hiszen 1929-ben Klebelsberg Kunó hathatós támogatásával került a II. alkotmány- és jogtörténeti tanszék élére.⁵³

Összegzéseként megállapíthatjuk, hogy az 1923 és 1930 közötti időszak Magyary Zoltán tudományos pályafutásában egyaránt hozott sikereket és kudarokat. Sikerként könyvelhette el – még ha nem is ment zökkenőmentesen – az egyetemi magántanári cím megszerzését és a nyilvános rendes egyetemi tanári kinevezést, ám kudarcként élhette meg, hogy nem választották meg az MTA levelező tagjává. Még tagjelöltté sem válhatott. A rendelkezésre álló levéltári és kéziratári források a fenti eseményekkel összefüggő folyamatok teljesebb körű megismerése mellett azokra a háttérben zajló egyetem- és tudmánypolitikai játszmákra is rávilágítanak, amelyeknek Magyary Zoltán is a tevékeny részese volt.

⁵² Eckhart Ferenc levele Molnár Kálmának. h. n. (Budapest), 1931. március 14. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 6218/8.

⁵³ Schweitzer Gábor: „A katedra ügye nem áll rosszul”, avagy Eckhart Ferenc alkotmány- és jogtörténeti tanszékre kerülésének története (1927-1929). In: Jurisprudentia Splendidissima. Tanulmányok Nagyné Szegvári Katalin tiszteletére. Szerk.: ELTE ÁJK Egyetemes Állam- és Jogtörténeti Tanszék munkaközössége. Budapest, Martin Opitz, 2010. 205-222. o.

A POLGÁRI ÉS POLITIKAI SZABADSÁGJOGOK SZABÁLYOZÁSA A HORTHY-KORBAN

Az első világháborús összeomlást követő 1918/1919-es polgári demokratikus forradalom kudarca, majd az 1919-es kommunista-szocialista Tanácsköztársaság bukása után hatalomra kerülő „nemzeti konzervatív”, illetve „keresztény nemzeti” értékrendet hirdető kormányzatok szakítottak az első világháborút megelőző időszak domináns világnézeti irányvonalával, a politikai liberalizmussal.¹ A törvényhozás által 1920. március 1-jén kormányzóként ideiglenes államfővé választott Horthy Miklós nevével fémjelzett negyed évszázadot politikai tekintetben leginkább a parlamentáris keretek fokozatos korlátok közé szorítása, valamint a felerősödő autoriter törekvések jellemezték.² A szemléletváltás a polgári és politikai szabadságjogok korlátozására irányuló szabályozásban is tükröződött. A szabadságjogi megszorításokra különösen az 1919-1921 közötti években, majd a nemzeti szocializmus térnyerése, illetve a második világháború időszakában került sor. A politikai szabadságjogok korlátozását kezdetektől fogva motiválta a kommunista és általában a baloldali polgári pártokkal, illetve mozgalmakkal szembeni fellépés igénye. A második világháború kitörését közvetlenül megelőző években bizonyos törekvések már a szélsőjobboldali politikai pártok és mozgalmak térnyerésének megakadályozására is irányultak, de ezek átmenetinek és hatástalannak bizonyultak. A politikai antiszemitizmus kormányzati szintre emelkedése szintén hozzájárult a szabadságjogok korlátozásához.³ Az állampolgári jogegyenlőséggel szembehelyezkedő jogcsorbító intézkedések nyitányaként korlátozta a felsőoktatási intézményekben történő beiratkozásról szóló 1920. évi XXV. tc., illetve annak végrehajtási rendelete a zárt szám – numerus clausus – bevezetésével a zsidók egyetemi és jogakadémiai felvételét, amennyiben országos arányszámukhoz igazította a felvehető zsidó hallgatók számát. Noha a Bethlen István 1921 és 1931 közötti miniszterelnöki időszakához köthető politikai, gazdasági és társadalmi konszolidáció időszakában visszaszorult a politikai antiszemitizmus, az 1930-as évek második felétől új lendületet kaptak a jogkorlátozó, illetve jogfosztó törekvések, aminek következtében a törvényhozási és kormányzati intézkedé-

¹ Gergely Jenő: A „keresztény-nemzeti” ideológia. In: Egy letűnt korszakról 1919–1945. Szerk.: Sánta Ilona. Budapest, Kossuth Kiadó, 1987, 71–92. o. A korszak politika- és társadalomtörténetéhez lásd Szekfű Gyula: Három nemzedék és ami utána következik. Ötödik kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1938. A téma szempontjából a „Trianon óta” című ötödik fejezet figyelemreméltó.

² A Horthy-korszak megítéléséhez összefoglalóan lásd Püski Levente: Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről. In: Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről. Szerk.: Romsics Ignác. Budapest, Osiris Kiadó, 2002. 206-233. o.

³ Katzburg, Nathaniel: Zsidópolitika Magyarországon 1919-1943. Budapest, Babel Kiadó, 2002.

sek a gazdasági-, társadalmi-, kulturális és közélet számos területéről rekesztették ki az ország zsidó, vagy annak minősített lakosságát.⁴

A szabadságjogok törvényes és arányos korlátozását általában a közérdekre való hivatkozás legitimálta, ám a közérdek mellett az 1930-as évektől kezdődően a korszakletem kifejező közösségi eszmére történő hivatkozás is lehetővé tette a szabadságjogok megszorítását, amint erre a korszak egyik vezető közjogásza, Tomcsányi Móric, a budapesti tudományegyetem professzora is rámutatott. *„Minél jobban fokozódik, érvényesül a közösségi élet kollektív gondolata és jogrendszere [...], annál nagyobb az egyéni szabadság közigazgatási korlátozása”*, mert az egyén e felfogás szerint elsősorban a közérdek szolgálatára hivatott.⁵

Egyed István, a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem professzora ugyanakkor arra mutatott rá, hogy az egyéni szabadságok mérséklése az állam feladata, hiszen az állam állapítja meg, hogy polgárai közül kiket és milyen mértékig ruház fel jogokkal. Az államot ezen a téren nem annyira az egyéni szempontok vezetik, mint inkább a közérdek figyelembe vétele. *„Tiszteli és lehetőleg meghagyja ugyan az egyén önállóságát, de beilleszti az egyest a jogrend kereteibe, kijelöli társadalmi szerepét, a szerves egésznek alkatrészévé minősíti, aki jogaival a köz érdekében köteles élni.”*⁶ Az egyén önállósága mellett *„az állam öncélúsága”* nyer elismerést és a *salus rei publicae suprema lex*-elvben megnyilvánuló közérdek válik a legfőbb paranccsá. *„Az egyéni szabadságok ebben az elgondolásban már szinte úgy tűnnek fel, mint az állam által engedményezett jogok, amelyeket az állam szabadon adhat, korlátozhat, felfüggeszthet, sőt elvehet.”*⁷

A polgári és politikai szabadságjogok korlátozására mindenekelőtt a háború esetére szóló kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. hatályának fenntartása biztosított lehetőséget. A törvény időbeli hatályát a rendkívüli viszonyokra hivatkozással az 1920. évi VI. tc. a békeszerződés megerősítésétől számított további egy esztendeig meghosszabbította, így a kivételes hatalom Magyarországon lényegében csak 1922. nyarán szűnt meg. A törvényhozás bizonyos területeken, miként az államháztartás egyensúlyának helyreállításánál, a politikai és gazdasági konszolidáció időszakában is fenntartotta a kivételes hatalom lehetőségét a kormányzat számára. A honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. pedig utóbb tételesen szabályozta a kormányzatot háború vagy közvetlen háborús veszély esetén megillető kivételes hatalom körét, amelynek birtokában a kor-

⁴ Kovács M. Mária: Törvénytől sújtva. A numerus clausus Magyarországon 1920-1945. Budapest, Napvilág Kiadó, 2012.

⁵ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943. 168. o.

⁶ Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 165-166. o.

⁷ Uo. 166. o. *„Salus rei publicae suprema lex esto”* – *„A legfőbb törvény az állam üdve legyen.”* (Marcus Tullius Cicero)

mányzat a szabadságjogokat megszorító rendelkezéseket bocsáthatott ki. A kormányzat mozgásterét természetesen nemcsak a felhatalmazási törvények biztosították, hanem az a körülmény is, hogy a polgári és politikai szabadságjogok bizonyos körét eleve nem törvényi, hanem rendeleti szintű normák szabályozták.

A klasszikus szabadságjogi katalógus összeállítására az íratlan alkotmánnyal rendelkező Magyarországon nem került sor. A korszak egyik igazságügy-minisztere, Lázár Andor írta visszaemlékezéseiben, hogy Horthy Miklós kormányzó egyik alkalommal azt kérdezte tőle, vajon nem lenne-e célszerű a weimari alkotmány mintájára Magyarországon is tételesen felsorolni az állampolgári jogokat. Az igazságügy-miniszter válaszában arra hivatkozott, hogy a magyar alkotmány alapelve a szabadság, aminek következtében az állampolgároknak mindent jogukban áll megtenniük, ami nem ütközik törvényi tiltásba. A szabadságjogok taxatív felsorolása viszont azt jelentené, hogy az állampolgároknak kizárólag azt szabad megtenniük, amit a törvény számukra megengedettként felsorol. *„A magyar alkotmány nem írott alkotmány, ezért rugalmas és fejlődőképes”*, de ennek a fejlődésnek mindig összhangban kell lennie a szabadság elvével és a magyar kormányzati rendszerrel. Az igazságügy-miniszter válasza kielégítette az államfőt, aki a továbbiakban nem firtatta ezt a kérdést.⁸ A szabadságjogi katalógus hiányát Csekey István, a szegedi, majd a kolozsvári tudományegyetem közjogász professzora a második világháború éveiben megjelent alkotmányjogi összefoglalójában azzal indokolta, hogy a magyar jog sohasem törekedett a szabadságjogok felsorolására, mert a szabadságjogok köre a kultúrával változik, a fejlődés iránya amúgy pedig az állami beavatkozás növekedése, egyúttal a szabadságstátusz szűkülése felé halad. A szabadságjogok törvénynél alacsonyabb szintű jogszabállyal történő szabályozását pedig amiatt tartotta elfogadhatónak, mert amennyiben Magyarország nem rendelkezik alkotmánytörvénnyel, úgy a szabadságjogok számára sem feltétlenül szükséges a törvényi szintű szabályozás.⁹

DOGMATIKAI KÉRDÉSEK

A szabadságjogokkal összefüggő elméleti kérdésekre a 19. századi német államjogtudomány, mindenekelőtt Georg Jellinek (1851-1911) nézetei gyakoroltak hatást Magyarországon. Közjogi összefoglalóikban többen is hivatkoztak, illetve utaltak az alanyi közjogok kapcsán Georg Jellinek felfogására.¹⁰ Jellinek szerint minden közjogi igény az egyénnek az államhoz fűződő, a jogrend által meghatározott státusnak nevezett

⁸ Lázár Andor: *Visszaemlékezéseim*. Budapest, Ráday Gyűjtemény, 1995. 212. o.

⁹ Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 240. o.

¹⁰ Lásd pl. Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 238-239. o.

pozíciójából fakad. A közjogi igények a személyiség különböző státusainak megfelelően három kategóriába sorolhatók. A szabadságjogok területére vonatkozó *negatív státus* az egyénnek az állami parancsok alóli mentességét, az állami kényszer alkalmazásának tagadását jelenti. A negatív státus lényegében az államtól, az állami beavatkozástól való szabadságot jelenti, azaz a negatív státus a szabadság státusának tekinthető. A *pozitív státus* ugyanakkor az egyénnek azt a jogilag védett képességét jelenti, hogy saját érdekében az államhatalmat, az állami intézményeket és az állami szolgáltatásokat igénybe vehesse. Ez leginkább a bírói jogvédelem, az egyéni érdekeket kielégítő közigazgatási tevékenység, valamint az egyén érdekeinek állami szervek tevékenységében történő figyelembevétele révén nyilvánul meg. Az *aktív státus* viszont az állampolgárnak az állami tevékenységben való részvételére vonatkozik, ami azt a lehetőségét jelenti, hogy valamilyen állami tevékenységbe (pl. választójog gyakorlása révén) bekapcsolódjon. Mindezekhez képest a *passzív státus* már nem az alanyi közjogok területéhez tartozik, hanem az egyénnek az államhatalom alá vetettségét jelenti, amiből minden állampolgári kötelesség alapjaként az állampolgári engedelmesség vezethető le.

A két világháború közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány a szabadságjogok dogmatikai alapkérdéseinél a polgári (általános, emberi, egyéni) szabadságjogok és a politikai jogok elhatárolására is törekedett. Ennek alapján Csekey István az állampolgárokat megillető ún. alanyi közjogokat két kategóriába sorolta, megkülönböztetve egymástól az alapjogoknak, polgárjogoknak, vagy emberi jogoknak is nevezett szabadságjogokat a politikai jogoktól. Álláspontja szerint a két kategória közötti különbség abban mutatkozik, hogy amíg a szabadságjogok rendszerint minden feltétel nélkül már születésüknél fogva megillették az állampolgárokat, addig a politikai jogok gyakorlását az állampolgárság megléte mellett különböző életkori, nemi, vagyoni stb. cenzusokhoz kötötték.¹¹ Ehhez az a kiegészítés fűzhető, hogy a polgári átalakulás időszakában a liberális felfogásnak megfelelően a szabadságjogok biztosítását függetlenítették a rendi státusztól és a vallási, nemzetiiségi hovatartozástól. Csekey professzor arra is rámutatott, hogy a politikai jogok gyakorlásának az állampolgársági jogviszony megléte szükséges, de nem elégséges előfeltétele, míg a szabadságjogok bizonyos korlátozásokkal még az állampolgársággal nem rendelkező külföldieket, azaz külföldi állampolgárokat is megilleshették.¹² A szabadságjogok keletkezésének Csekey István kétféle módját különböztette meg. Az állam beavatkozásának egyrészről lehettek társadalmi, erkölcsi, logikai korlátai (pl. az állam nem tud beavatkozni valakinek a hitbéli meggyőződésébe), másrészről viszont az állam korlátokat állíthat saját szerveinek a cselekvése elé. Az állam ugyanakkor meg is kötheti a maga hatalmát befelé és kifelé egyaránt: az állami

¹¹ Csekey István: Magyarország alkotmánya. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 237-238. o.

¹² Uo.

cselekvés belső határait a szabadságjogok, külső korlátait pedig a nemzetközi szerződések jelentik. Az állam a szabadságjogok elismerésével lényegében egy ún. állammentes szférát biztosított polgárai számára, azaz mentesítette a szabadságjogok körébe tartozó megnyilvánulásokat az állami szervek beavatkozásától.¹³

Az általános emberi szabadságjogok kapcsán Tomcsányi Móric arra mutatott rá, hogy ezek a jogosultságok az emberi lény természetéből fakadó, illetve abból eredő szabadságok, amelyeket az állam nemcsak oltalmaz, hanem intézményesen a jogrendbe is állít. A természeti szabadságok joggá csakis az államhatalom önkorlátozó elismerése és védelme következtében váltak. Ezek a szabadságjogok tárgyukat tekintve az általános egyéni szabadságra vezethetők vissza. A szabadságjogok intézménye az alkotmányjogban gyökerezik, hiszen az egyén államban való alaphelyzete és alapstátusza az alapjogok révén határozható meg, ami kihatással van az alkotmány szerkezetére is. *„Az alkotmányba e szabadságjogok az elvi intézményes elismerése, más egyénnel és magukkal az állami szervekkel szemben való megvédése, s annak a megállapítása tartozik, hogy e szabadságjogok milyen keretek és feltételek mellett gyakorolhatók.”*¹⁴ Amíg tehát a szabadságjogok intézménye az alkotmányjoghoz köthető, addig a szabadságjogok alanyi gyakorlása már a magánjog, illetve a közigazgatási jog szabályai szerint történik. A szabadságjogok mindazonáltal nem biztosítanak abszolút mentességet az állami beavatkozással szemben, hiszen az állam fenntartja magának a jogot, hogy közérdekből és az egyenlő elbánás elve szerint közvetlen vagy közvetett módon ezeket az alapjogokat korlátozza, esetleg meg is szüntesse. Tomcsányi professzor azt is hangsúlyozta, hogy a szabadságjogokat még a demokratikus alkotmányok is csak korlátozott formában és feltételekhez kötötten ismerték el.¹⁵ A politikai jogok ugyanakkor az állampolgároknak az államhatalomhoz való alapviszonyát állapítják meg, hiszen a politikai jogok biztosítanak az állampolgárok számára részvételi lehetőséget a közhatalom gyakorlásában, illetve az állam sorsának intézésében. A politikai jogok gyakorlása valójában közfunkciónak tekinthető, ami a legtagabb értelemben a törvényhozó, illetve a végrehajtó hatalom gyakorlásában való részvétel lehetőségét biztosította. E jogok elnyerésének az állam érdekeit szem előtt tartó feltételei éppen a fentebb hivatkozott közfunkció gyakorlása miatt szigorúbbak. Az állampolgárok számára biztosított politikai jogok jellegüknél fogva *„tisztán s egészében”* a közjog területéhez tartoznak.¹⁶ A politikai jogok alanyi gyakorlását Tomcsányi Móric az állampolgárok önkormányzati elv alap-

¹³ Uo. 238-239.

¹⁴ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 165. o.

¹⁵ Uo. 168. o.

¹⁶ Uo. 169. o.

ján végzett közfunkciójának tekintette, amely egyesítheti magában a jogosultságot a kötelezettséggel.¹⁷

A szabadságjogokkal összefüggésben Molnár Kálmán, a pécsi tudományegyetem közjogász professzora a fokozódó állami szerepvállalás miatt a jogosultságokkal szemben a kötelezettségek szerepét emelte ki. Rámutatott arra, hogy a növekvő állami beavatkozás következtében az állampolgár lényegében saját állama „*alattvalójának*” tekintendő. A modern állam mind szélesebb területekre terjeszti ki működési körét, és egyre több olyan közcélt valósít meg, amelyeket az állampolgárok saját erejükre támaszkodva megfelelően nem tudnának biztosítani. Emiatt az állam egyre jobban megszorítja polgárai szabad tevékenységének terét és egyre több kötelezettséggel terheli őket.¹⁸ A köteleességek ily módon létrejövő sokasága pedig az állampolgári engedelmes-ségre és az állampolgári hűségre vezethető vissza. Az állam mindazonáltal elismeri az állampolgárok emberi méltóságát és nem akadályozza őket abban, hogy céljaik elérésére legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint törekedjenek. Mindazon területeken tehát, amelyeket az állam a maga uralmi vagy gondo- zó tevékenysége céljaira nem foglalt le, az állampolgárok részére szabadságot biztosít. Így keletkezett Molnár Kálmán szerint az egyéni vagy polgári szabadság, amelyet olyan államhatalom-mentes cselekvési körnek vagy lehetőségnek tartott, amelynek az állam kizárólag a határait és korlátait állapíthatja meg. Az állami rend és a „*társas együttlét*” ugyanakkor józan és törvényben megállapított keretek között korlátot szabhat a szabadságnak.¹⁹

A polgári szabadságból erednek tehát az egyes polgári jogok vagy szabadságjogok. A szabad állam jogrendjének az „*ami nem tiltott, az meg van engedve*” elv tekinthető.²⁰ Azaz tételesen rendszerint nem sorolják fel a szabadságjogokat, általánosságban viszont ismertek a szabadságkörök korlátai. Ha mégis felsorolják a legalapvetőbb polgári vagy szabadságjogokat, az amiatt történik, hogy a korlátok kijelölése által csak negatív módon megállapított szabadságkör pozitív tartalmára is rávilágítsanak. A polgári, vagy szabadságjogok kettős természetére Molnár Kálmán is rámutatott, hiszen a szabadságjogokban egyrésről az állami önkorlátozó akarat jelentkezik, másrésről az állam kötelezettséget is vállal, hogy polgárai tevékenységének szabadságát megvédi az esetleges túlkapásokkal szemben. Az ily módon megnyílt és biztosított szabad cselekvési lehetőségeket mindenki igénybe veheti, miként senkit sem lehet megfosztani ezektől a jogosultságoktól, hiszen a magyar törvények a polgári halál fogalmát nem ismerik.²¹ A polgári szabadságból ugyanakkor egyes jogosítványok közérdekből vagy büntetésből

¹⁷ Uo.

¹⁸ Molnár Kálmán: Magyar közjog. Harmadik kiadás. Pécs, Danubia Kiadás, 1929. 169. o.

¹⁹ Uo. 170. o.

²⁰ Uo.

²¹ Uo. 170-171. o.

a törvényben meghatározott esetekben, módon és mértékben megvonhatók, illetve megszoríthatók. A szabadságjogok a „*normális államélet*” jogrendjének sarokköveinek minősülnek, de rendkívüli viszonyok közepette aggályos tiszteletben tartásuk megbéníthatja a kormányhatalom cselekvési szabadságát. Törvényi felhatalmazás alapján tehát a kormány számára bizonyos esetekben kivételes hatalom biztosítható, ami a polgári szabadságnak a törvényben meghatározott módon és mértékben történő korlátozását teszi lehetővé.²²

A politikai jogok keletkezését Molnár Kálmán az állampolgári kötelezettségekre vezette vissza. Miután a fejlődő államélet mind több és több kötelezettséggel terheli az állampolgárokat, az alkotmányos állam ezen kötelezettségek elviselését azzal könnyíti meg, hogy a kötelezettségek és terhek megállapításánál, illetve ezek mértékének és elosztásának meghatározásánál a polgárok számára szerepet biztosít. Ily módon születnek a politikai jogok, amelyek az államélet irányítására és az állam ügyeinek intézésére biztosítanak befolyást a polgárok számára. Miközben polgári szabadságot (egyéni szabadságot) az abszolút állam is nyújthat polgárai számára, politikai szabadságról (közsabadságról) csak az alkotmányos állammal kapcsolatban lehet beszélni. Molnár Kálmán az állam elsőrangú köteletségének tartotta, hogy intézményei révén polgárait az állami életre nevelje és ezáltal egyre több polgár számára tegye lehetővé a politikai jogok megszerzését. Minél szélesebb társadalmi rétegeken nyugszik ugyanis egy adott állam alkotmánya, annál szilárdabb maga az alkotmány.²³

A dogmatikai áttekintés összegzéseként megállapítható, hogy a két világháború közötti magyar alkotmányjog-tudomány a polgári és politikai szabadságjogok elméleti kérdéseinek, osztályozásának, tartalmi ismerveinek és egymástól való elhatárolásának leírása és elemzése mellett a szabadságjogok törvényen vagy törvényes felhatalmazáson alapuló szükséges és arányos korlátozásának lehetőségére is rámutatott. Az alábbiakban az alkotmánytörténeti előzmények bemutatása mellett a polgári szabadságjogokra, valamint a politikai szabadságjogokra vonatkozó legfontosabb szemléleti és szabályozási irányokat, illetve változásokat tekintjük át.²⁴

²² Uo. 171. o.

²³ Uo. 171-172. o.

²⁴ A dualizmus időszakára vonatkozó szabályozáshoz lásd Pecze Ferenc: A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848-1918. In: A magyarországi polgári államrendszerek. (Tanulmánykötet). Szerk. Pölöskei Ferenc – Ránki György. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981. 223-274. o., továbbá Cieger András: Liberalizmus és hatalmi érdek. A szabadságjogokra vonatkozó politikusi dilemmák a dualizmus kori Magyarországon. Magyar Kisebbség. Nemzetpolitikai Szemle, 2009/1-2. 81-92. o.

POLGÁRI SZABADSÁGJOGOK

A korábbi osztályozásnak megfelelően a polgári szabadságjogok közé az alábbiakat sorolta a két világháború közötti közjogtudomány: 1.) személyes szabadság, 2.) tulajdonhoz való jog, 3.) gyülekezési- és egyesülési jog, 4.) sajtószabadság, 5.) tanszabadság, 6.) vallásszabadság, 7.) nemzeti kisebbségek jogai, 8.) hatósági jogsegélyhez való jog.

SZEMÉLYES SZABADSÁG

A személyes szabadság legátfogóbb értelemben az egyén biztonságát és minden – törvényen nem alapuló – korlátozástól való mentességét jelentette. A társas együttélés azonban bizonyos korlátozásokat szükségessé tehetett, ám a korlátozásoknak garanciális okoknál fogva törvényen kellett alapulniuk. A személyes szabadság fogalmi köréhez számos részjogosultság tartozott. Negatív irányból a személyes szabadság felölelte a személyi sérthetetlenséget és biztonságot, így az élet és testi épség biztonságát, továbbá azt a jogosultságot is, miszerint illetékes bírójától senkit sem szabad elvonni. Pozitív irányból ugyanakkor a személyes szabadság körébe tartozott a mozgásszabadság, a tartózkodási- és lakóhely szabad megválasztása, a költözködési szabadság, az életpálya megválasztásának szabadsága a munka- és kereseti szabadságot is beleértve, valamint a személyi szabadság köréhez sorolták a személyiségi jogokat is.²⁵

A liberalizmus korában jellemzően törvényi szinten szabályozták a személyes szabadsághoz fűződő jogosítványokat, illetve a személyes szabadság korlátozásának eseteit. Ennek megfelelően senkit sem vonhattak el illetékes bírójától, miként illetékes bírójának ítélete nélkül senkit sem lehetett szabadságától megfosztani. Büntetőjogi oltalmat élvezett az élet, a testi épség, a becsület elleni jogellenes támadás, valamint a levél- és távirdatitok védelme. Garanciális jelentőségűnek tekintették a magyar állampolgárok számára biztosított letelepedési, illetve a kivándorlási szabadságot, miként azt is, hogy magyar állampolgárt nem lehetett kiutasítani az ország területéről. Az első világháború idején elfogadott 1914. évi L. tc. azonban felhatalmazta a végrehajtó hatalmat, hogy az állam biztonsága, vagy a társadalmi rend és béke szempontjából, valamint a közbiztonságra veszélyes és gyanús, úgyszintén gazdasági okokból káros egyének mozgásszabadságát korlátozhassa. Ezen törvényi felhatalmazás alapján az első világháború idején, majd az 1918/1919-es forradalmak bukását követően rendeleti szintű jogszabályok tették lehetővé a rendőri felügyelet alá helyezést, őrizetbe vételt,

²⁵ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 184-185.

internálást, lakóhelyről való kitiltást, valamint a tartózkodási hely kijelölését. Sokakat hurcoltak bírói ítélet nélkül a forradalmak bukását követően politikai okokra hivatkozással internálótáborokba. A konszolidáció éveiben, az 1920-as évek első felében ugyan az internálótáborokat feloszlatták, ám az internálás jogi lehetőségét továbbra is fenntartották.

A hitleri Németországgal 1933 után mind szorosabbá váló kapcsolatoknak is köszönhetően az 1930-as évek végétől a személyes szabadság újabb korlátozásaira került sor. Ezek között említendő meg, hogy az 1938-tól kezdődően elfogadott diszkriminatív és faji alapú zsidótörvények a személyes szabadsággal összefüggésben is korlátozták a zsidó, illetve annak minősített polgárok szabadságjogait. Ezek közé a megszorítások közé tartozott a személyes szabadsághoz fűződő jogosultságok körében az egyes gazdasági, közéleti és szabad kereseti pályákon való elhelyezkedés, illetve érvényesülés korlátozása, illetve bizonyos területeken az elhelyezkedés, illetve érvényesülés teljes kizárása. További lehetőséget biztosított a személyes szabadság korlátozására a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. is, amennyiben törvényi felhatalmazás alapján a végrehajtó hatalom rendeleti szintű normákkal intézkedhetett a lakóhelyről történő kitiltásról, az őrizet alá vételről, a rendőrhatalom felügyeletéről, valamint a levél- és távírdatitok, illetve a házjog felfüggesztésének eseteiről. A személyes szabadság nagyfokú korlátozásaként értelmezhető továbbá az 1941. évi XV. tc. azon rendelkezése is, amely a „fajvédelem” jegyében tilalmazta a zsidók és nem zsidók közötti házasság létrejöttét. Végül soron a személyes szabadság önkényes korlátozása vezetett a második világháború éveiben a magyarországi zsidó lakosság százezreinek gettósításához, deportálásához, munka- és haláltáborokba hurcolásához.

TULAJDONHOZ VALÓ JOG

A polgári magántulajdon megjelenése a liberalizmus időszakához kötődik, hiszen a tulajdonszerzés szabadságát ekkor függetlenítették az addig fennálló rendi és felekezeti kötöttségektől. A magántulajdonhoz való jogot az állam a dualizmus idején már nemcsak intézményileg ismerte el, hanem polgári- és büntetőjogi védelemben is részesítette azt. Mindazonáltal a magántulajdon feletti rendelkezés korlátozására törvényi lehetőség nyílt. A korlátozás jogalapja jellemzően a közérdek volt. Ily módon az 1881-ben elfogadott műemlékvédelmi törvény a műemlékvédelmi szempontokra tekintettel a magántulajdon feletti rendelkezési jog korlátozását szabályozta. A legjelentősebb mértékű megszorítást a kisajátítás jelentette, amely nemcsak az ingó, ingatlan és szellemi tulajdon feletti rendelkezés korlátozását, hanem a tulajdonjog kártalanítás melletti

megszüntetését is lehetővé tette. A tulajdonjog korlátozását jelentette az állam elővásárlási jogának, valamint az állami megváltási jognak a biztosítása is.

A két világháború közötti időszakban elfogadott városrendezési törvény (1937. évi VI. tc.) a magántulajdon feletti rendelkezés – jogorvoslati lehetőség biztosítása mellett – további korlátozásait intézményesítette. A tulajdonosnak nemcsak az ingatlan kisajátítás melletti részleges, vagy teljes korlátozását kellett eltűrnie, hanem bizonyos esetekben arra is kötelezhető volt, hogy ingatlantulajdonán a városrendezési szempontoknak megfelelő változtatásokat hajtson végre, így pl. tatarozást, vagy városképnek megfelelő átalakítást végeztesen el.

További korlátozó rendelkezésekre biztosított lehetőséget a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc., amennyiben honvédelmi érdekre és tevékenységre hivatkozással a tulajdonjogot érintő különböző korlátozásokat rendelhetek el. Ennek jegyében rendelheték el a magántulajdonban lévő közlekedési útvonalak és közlekedési létesítmények honvédelmi célokra történő térítés nélküli, vagy bizonyos esetekben térítés melletti használatba vételét, illetve a magántulajdonban lévő ingatlanok honvédelmi célokra történő kártérítés melletti igénybe vételét. Mindezek mellett a stratégiai fontosságú térségekben, pl. a határsávban lévő ingatlanok feletti bármiféle rendelkezési jog gyakorlásához az illetékes katonai hatóság engedélyének megszerzését írták elő. A honvédelmi törvény arra is felhatalmazást adott, hogy honvédelmi célok érdekében bizonyos ipari vállalatokat, azok berendezését és anyagkészletét is kisajátítsák, de ugyanilyen korlátozások érvényesültek a mezőgazdasági termékek és termények körében is. Korlátozásokat léptettek életbe a szellemi tulajdon körébe tartozó szabadalmakkal és találmányokkal kapcsolatban is, amennyiben iparilag értékesíthető találmány külföldön történő bejelentése, illetve belföldön történő szabadalmaztatása és bel-, vagy külföldi értékesítése az iparügyi és a honvédelmi miniszter engedélyétől függött. Pontosan érzékelhető tehát, hogy az 1930-as évek végére az ingó-, ingatlan- és szellemi tulajdon korlátozásának jogalapját az addig általánosnak tekinthető közérdek mellett immáron a honvédelmi érdekre is kiterjesztették. Mindezek a rendelkezések előrevetítették a háborús esztendőök magántulajdont érintő további, részben a honvédelmi törvény biztosította felhatalmazás alapján életbe léptetett korlátozásait is.

A tulajdonjog korlátozását ugyanakkor az 1938 óta a zsidókra vonatkozó különleges jogrend is lehetővé tette. Ily módon az 1942. évi XV. tc. hatályba lépésétől fogva a korábbi korlátozások kiteljesedésként a zsidók már semmiféle jogügylettel sem szerezhettek mezőgazdasági és erdőgazdasági ingatlant, illetve bizonyos típusú településeken (kis- és nagyközségekben) semmiféle ingatlant sem szerezhettek. Ugyanezen törvény arra is kötelezte a zsidókat, hogy – a törvényi kivételektől eltekintve – mezőgazdasági és erdőgazdasági ingatlanaik tulajdonjogát törvényileg szabályozott térítés mellett

átengedjék. Vagyis a törvényi rendelkezések alapjaiban helyezkedtek szembe a polgári magántulajdon elvével. A zsidók további ingatlan és ingó tulajdonjogának széles körű korlátozását tették lehetővé azok a nem törvényi, hanem rendeleti szintű jogszabályok, amelyeket 1944. március 19-e, Magyarország német megszállását követően bocsátottak ki. Ezek a rendelkezések a gettósítás és deportálás előkészítésével összefüggésben a zsidóság gazdasági értelemben vett ellehetetlenülését illetve kifosztását tették lehetővé.

GYÜLEKEZÉSI- ÉS EGYESÜLÉSI JOG

A politikai és társadalmi élet, valamint a polgári társadalmakhoz szervesen hozzátartozó civil szféra kialakulása és működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű a gyülekezési és egyesülési szabadság szabályozása. A polgári korszak egyik jogalkotási sajátosságának tekinthető, hogy elmaradt a gyülekezési jog és az egyesülési jog törvényi szintű szabályozása. A garanciális jelentőségű törvényi szintű szabályozás helyett alacsonyabb szintű normák, miniszterelnökségi, illetve belügyminisztériumi rendeletek szabályozták az 1848-as polgári forradalom óta lényegében alkotmányos alapjogként elismert gyülekezési jogra és egyesülési jogra vonatkozó előírásokat.

A *gyülekezési jog* elsődleges megnyilvánulási helyének a politikai teret tekintették, hiszen az állampolgárok alapvetően, persze nem kizárólagosan, a politikai természetű kérdések megvitatása, vagy az ezzel kapcsolatos véleményük kinyilvánítása céljából kívántak élni a gyülekezési jog biztosította lehetőségekkel. E jogosultság gyakorlása azonban bizonyos kötöttségekkel járt. A gyülekezési jog gyakorlásának legfontosabb feltételei közé tartozott a dualizmus első évtizedeiben, hogy a tervezett gyűlés helyét, idejét és célját legalább 24 órával annak megtartása előtt be kellett jelenteni az illetékes közigazgatási hatóságnál. Ha a megtartandó gyűlés a közrendet, vagy közbiztonságot nem veszélyeztette, a hatóság a bejelentés tudomásul vételét nem tagadhatta meg. Azaz a hatóság nem az engedély megadására, hanem a bejelentett gyűlés tudomásul vételére volt feljogosítva. Amennyiben viszont a közigazgatási hatóságot a gyűlésen képviselő hivatalos személy úgy ítélte meg, hogy a gyűlés az előre bejelentett programot túllépte, vagy a közrendet veszélyeztette, akár a gyűlés felosztatását is elrendelhetette. E korlátozások nem vonatkoztak pl. a bevett és elismert felekezetek testületi szerveinek, továbbá a közigazgatási hatóságok különböző testületeinek gyűléseire.

A 19-20. század fordulóján a rendőrhatóságok a gyülekezési szabadságot leginkább az államhatalom szempontjából veszélyesnek ítélt nemzetiségi és munkásmozgalmi törekvésekkel szemben korlátozták. Ugyanebben az időszakban szigorodtak a gyülekezési jog gyakorlásának előfeltételei. Ennek jegyében bizonyos gyűlések és felvonulások

megtartásához már nemcsak a rendőrhatalóság kifejezett engedélyének megszerzése volt szükség, hanem a bejelentési kötelezettség idejét is felemelték a korábbi 24 órától 48 órára. A háború esetére szóló kivételes intézkedések körét szabályozó 1912. évi LXIII. tc. természetesen a gyülekezési jog korlátozását is felölelte, amennyiben felhatalmazást kapott a minisztérium, hogy az állam biztonsága érdekében a politikai jellegű gyűlések és felvonulások megtartását megtilthassa, illetve egyéb gyűlések megtartását hatósági engedélyhez kösse.

A két világháború közötti időszakban továbbra sem szabályozták törvényi szinten a gyülekezési jogra vonatkozó rendelkezéseket. Az 1918/1919-es polgári demokratikus, illetve az 1919-es szocialista forradalom bukását követően 1919 őszén bocsátottak ki rendeletet a gyülekezési jogról, amely lényegében a háború esetére irányadó szabályozást léptette életbe. A politikai konszolidáció idején kiadott 6000/1922. BM. sz. rendelet ugyanakkor ismételten lehetővé tette a politikai jellegű gyűlések hatósági kontroll melletti megtartását. A korábbi szabályozásnak megfelelően 24, vagy 48 órával a gyűlés megtartása előtt hatósági engedélyért kellett folyamodni, amelyben fel kellett tüntetni a gyűlés helyét, idejét és tárgyát. A politikai jellegű gyűléseken továbbra is megjelent a rendőrhatalóság képviselője, aki az irányadó előírások megtartását felügyelhetette. Ettől eltérően rendelkezett a képviselőválasztásokat megelőző pártgyűlésekre vonatkozó szabályozás, amennyiben azt a rendőrhatalóság nem tilthatta be. Az 1930-as években a gyülekezési joggal összefüggésben kibocsátott miniszterelnöki, vagy belügyminiszteri rendeletek hol szigorítottak, hol pedig enyhítettek a politikai jellegű gyűlések megtartására vonatkozó rendelkezéseken. A honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. azonban a gyülekezési jog általános érvényű korlátozását tette lehetővé. Ennek megfelelően a minisztérium a közrend fenntartása érdekében megtilthatta – meg is tiltotta – a politikai jellegű népgyűlések, felvonulások és más politikai összejövetelek tartását és a közigazgatási hatóságok, valamint – a bevett és elismert felekezetek testületi szervei gyűléseinek kivételével – további gyűlések tartását hatósági engedélytől tette függővé. A gyülekezési jog gyakorlása tehát rendkívül szűk keretek között, a közigazgatási- és rendőrhatalóságok engedélye és ellenőrzése mellett volt csak lehetséges.

Az *egyesülési jogot* – a gyülekezési joghoz hasonlóan – nem szabályozták törvényi szinten a dualizmus évtizedei alatt. Belügyminiszteri rendeletek rendezték a kulturális, gazdasági, politikai, jótékonyági stb. célból létrejövő egyesületek alapításával, működésével és felügyeletével összefüggő kérdéseket. A kor felfogása szerint az egyesület magánjogi értelemben már az alapszabály elfogadásával létrejött, közjogi értelemben viszont csak az alapszabály illetékes miniszter általi láttamozását, azaz jóváhagyását követően tekintették megalakultnak az egyesületet. Az egyesülési jog korlátját jelentette ugyanakkor, hogy nemzetiségi alapon szerveződő egyesület kizárólag irodalmi és

közművelődési céllal alakulhatott meg, miként az is korlátozást jelentett, hogy idegen állampolgárságú személy kizárólag tiszteletbeli tagként működhetett közre tudományos, közművelődési és irodalmi egyesületek működésében. A munkásegyleteknek viszont kizárólag magyar állampolgárságú tagjai lehettek. Ezek a korlátozások is azt bizonyítják, hogy kormányzat a 19-20. század fordulóján már bizonyos óvintézkedések bevezetését tartotta szükségesnek a nemzetiségi- és munkásmozgalmakkal szemben. A háború esetére szóló kivételes hatalom körét szabályozó 1912. évi LXIII. tc. az egyesülési jog korlátozását annyiban tette lehetővé, amennyiben a minisztérium az állam biztonságára hivatkozással új egyesületek alakítását megtilthatta, vagy a már meglévő egyesületek gyűléseit ellenőriztethette, működését pedig korlátozhatta, vagy akár fel is függeszthette.

Az első világháborús összeomlást és a forradalmakat követően hosszabb időszakon keresztül főszabályként változatlanul rendeleti szintű normák szabályozták az egyesületi joggal összefüggő alapkérdéseket. A trianoni békeszerződés katonai vonatkozású rendelkezéseinek végrehajtása tárgyában megalkotott 1922. évi XI. tc. mindazonáltal tartalmazott az egyesületi jogra vonatkozó általános és speciális rendelkezéseket is. Ezek értelmében katonai (értsd területi revíziós) célokra semmiféle egyesületet sem lehetett megalakítani, miként olyan egyesület megalakítását is megtiltották, amelynek célkitűzései csak fegyveres erő alkalmazásával valósíthatók meg. Az idézett törvény általánosabb jellegű rendelkezései szerint az egyesületek – a korábbi szabályozásnak lényegében megfelelően – a belügyminiszter, illetve az illetékes miniszter által láttamozott alapszabályok alapján működhetnek. A láttamozott alapszabályokon kívül viszont az egyesületek semmiféle – akár titkos, akár nyilvános – alapszabállyal nem rendelkezhetek. A nem láttamozott alapszabály szerint működő egyesületek pedig a törvényi rendelkezések értelmében törvénybe ütköző módon működő szervezetnek minősültek.

A rendeleti szintű szabályozás jó néhány korábban már bevezetett rendelkezés hatályát is fenntartotta. Ily módon az egyesületek, különösen a politikai- és munkásegyséletek, főszabály szerint továbbra is csak magyar állampolgársággal rendelkező személyeket vehettek fel tagjaik közé. A tudományos-, irodalmi-, vagy sportegyesületek viszont belügyminiszteri hozzájárulással külföldi állampolgárokat is felvehettek a tagok közé. A 7700/1922. BM sz. rendelet szerint ugyanakkor valamennyi egyesület alapszabályának tartalmaznia kellett, hogy amennyiben az egyesület az alapszabályban előírt célját nem valósítja meg, hatáskörét túllépi, államellenes tevékenységet fejt ki, súlyos vétséget követ el a közbiztonság és közrend ellen, továbbá tagjai vagyoni érdekeit veszélyezteti, akkor nemcsak a belügyminiszter vizsgálatát vonhatja maga után, hanem azt is, hogy a belügyminiszter az adott egyesület működését felfüggesztheti, vagy akár fel is oszlathatja. A fokozott kormányzati ellenőrzéssel elsődleges azoknak az egyesületeknek kellett szembe-sülniük, amelyek politikai és világnézeti tekintetben távolesetek az uralkodó irányvonaltól.

Az egyesületi jog vonatkozásában az 1930-as évek végétől már törvényi szintű szabályozás érvényesült egy viszonylag szűk, de annál fontosabb területen. Az 1938. évi XVII. tc. ugyanis az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásával kapcsolatos rendelkezéseket léptetett a jogrendbe. A törvény mindenekelőtt rögzítette azt a már jóval korábban is érvényesülő alapelvet, miszerint az egyesületek – a politikai pártok kivételével – csak a belügyminiszter, illetve az illetékes miniszter által láttamozott alapszabályok alapján működhetnek. Az újdonságok közé tartozott viszont a „*tilos egyesület*”, illetve a „*tilos párt*” fogalmának a bevezetése. Ezek szerint tilos egyesületnek, illetve tilos működést folytató politikai pártnak kellett tekinteni minden olyan egyesületet, illetve politikai pártot, amely láttamozott alapszabályok nélkül, vagy a láttamozott alapszabályoktól eltérően működött, illetve működését a hatóság által elrendelt felfüggesztés vagy feloszlatus után is folytatta. A tilos egyesületet, vagy tilos pártot a belügyminiszter feloszlathatta és vagyonát közcélokra fordíthatta. Mindazon személyeket pedig, akik tilos egyesület, vagy tilos párt működésében részt vettek, kihágás miatt büntetőjogi felelősségre vonhattak, egyes esetekben pedig – a közszolgálati alkalmazottakat – hivatalvesztéssel is sújthattak. A honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. további általános érvényű korlátokat állított fel. Ennek megfelelően a minisztérium az állam biztonságának megóvása, a közrend és a közbiztonság fenntartása, valamint a honvédelem érdekében új egyesület alakítását megtilthatta, illetve a már meglévő egyesület működését korlátozhatta, vagy működését fel is függeszthette. A korlátozások alól a belügyminiszter több irányú kivételt is tehetett; ily módon pl. a honvédelmi célokat szolgáló egyesületek, vagy hadijótékonyági szervezetek működését lehetővé tették. Az egyesületekre vonatkozó szabályozás gyakorlati megvalósulását jelezheti, hogy a második világháborút megelőző években Magyarországon működő mintegy 17 000 egyesület közül a világháború alatt becslések szerint 2-3000 egyesületet oszlattak fel.²⁶

SAJTÓSZABADSÁG

A polgári átalakulás időszakának egyik legalapvetőbb követelménye a nyilvánosságot megteremtő, egyúttal a gondolatok szabad közzétételét és terjesztését felölelő sajtószabadság biztosítása volt.²⁷ Az 1848-as polgári forradalom győzelmét követően elfogadott 1848. évi XVIII. tc. a korábban évtizedeken keresztül működő előzetes cenzúra eltörlése mellett alapelvi szinten rögzítette, hogy gondolatait sajtó útján mindenki szabadon

²⁶ Domaniczky Endre: Adalékok a civil szektor felszámolásához Magyarországon (1937-1945). Jogtörténeti Szemle, 2010/3. 1-16. o.

²⁷ Révész T. Mihály: A liberális sajtójogalkotás hazai történetének vázlata. In: A jogalkotás és jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon 19-20. század. Szerk.: Kovács Kálmán. Budapest, 1986. 2-35. o. (Jogtörténeti értekezések 15. szám.)

közölheti és szabadon terjesztheti. A lapalapítást és a nyomdafelállítást azonban a jogalkotó egyfajta társadalmi és politikai szűrőként vagyoni biztosíték, kaució letételéhez kötötte. A jogalkotó rendelkezett a sajtó útján nyilvánosságra kerülő gondolat és vélemény közzétevőjének sajtóvétség elkövetésével kapcsolatos büntetőjogi felelősségre vonásának lehetőségéről is. A sajtótörvény a fokozatos felelősség rendszerét alakította ki, ami azt jelentette, hogy sajtóvétség esetén sorrendben a szerző, a szerző ismeretlensége esetén a szerkesztő, a szerkesztő ismeretlensége esetén a kiadó, végül a kiadó ismeretlensége esetén a nyomda volt felelősségre vonható. Az eljárás során pedig azt a megoldást követték, hogy a ténykérdés és a vétkesség megállapítása felől nem a rendes bíróság, hanem a független polgárokból alakítandó esküdszék dönthetett. Azaz a sajtóvétségek elkövetése esetén a sajtószabadság szempontjából garanciális jelentőségünk tekintett esküdszék előtti eljárásnak volt helye.

Az 1867-es kiegészítést követően a sajtószabadság vonatkozásában az 1848-as szabályozást állították vissza, amely közel fél évszázadon keresztül volt irányadó. A sajtószabadság elvi alapjára helyezkedett a sajtóról szóló 1914. évi XIV. tc. is, hiszen az 1848. évi törvényhez hasonlóan deklarálta, hogy sajtó útján mindenki szabadon közölheti és terjesztheti gondolatait. Az 1914. évi XIV. tc. mindamellett részletesen szabályozta a sajtótermék előállítására, terjesztésére, a helyreigazítási jogra, a büntetőrendelkezésekre, a büntetőjogi és anyagi következményeket maga után vonó sajtójogi felelősségre, valamint a sajtóeljárásra vonatkozó előírásokat. A törvényi rendelkezések értelmében időszaki lapot (hírlapot és folyóiratot) mindenki szabadon alapíthatott. A kiadót ugyanakkor arra kötelezték, hogy a megjelenés előtt 15 nappal írásos bejelentést tegyen a megjelenés helye szerint illetékes törvényhatóságnál. A terjesztésre vonatkozólag pedig az a megszorítás érvényesült, hogy a sajtótermékek utcai terjesztéséhez a kiadónak hatósági engedély beszerzésére volt szüksége. Politikai tartalmú időszaki lap indítása előtt ugyanakkor óvadékot kellett letennie a kiadónak. A törvény által lehetővé tett helyreigazító nyilatkozat közlését a hatóság, vagy az a személy igényelhetette, amelyről, illetve akiről az időszaki lap nyíltan vagy burkoltan valótlan tényeket közölt vagy való tényeket hamis színben tüntetett fel.

A háború esetére szóló kivételes hatalomról rendelkező 1912. évi LXIII. tc. a sajtószabadság korlátozásával összefüggő intézkedéseket is tartalmazott. A korlátozások mindenekelőtt a sajtótermékek terjesztésével függtek össze, hiszen amennyiben az illetékes hatóság arról győződött meg, hogy a sajtótermékkel olyan bűncselekményt követnének el, amely a hadviselés érdekeit érinti, megtilthatták a sajtótermék szétküldését. A minisztérium be is tilthatta azon belföldi lapok megjelenését és terjesztését, amelyek a hadviselés érdekeit veszélyeztették. A rendelkezések megsértőivel szemben

pedig büntetőjogi szankciókat alkalmazhattak. Az 1912. évi LXIII. tc. sajtórendekezései lényegében a cenzúra intézményét állították vissza Magyarországon.

Amíg az 1918/1919-es polgári demokratikus forradalom időszakában ismételten biztosították a liberális értelemben vett sajtószabadságot, addig az 1919-es szocialista Tanácsköztársaság hónapjai idején politikai és világnézeti okokból polgári lapok sokaságának a megjelenését tiltották be.

A két világháború közötti évtizedeket a sajtó gúzsba kötésére, irányítására, ellenőrzésére és felügyeletére irányuló – hol keményebb, hol pedig enyhébb formában megnyilvánuló – kormányzati törekvések jellemezték.²⁸ Az 1919-1922 közötti időszakban a háború esetére szóló kivételes hatalom alapján megalkotott rendeletek voltak irányadóak, amelyek a belföldi lapok megjelenésének és terjesztésének a korlátozását, illetve betiltását tették lehetővé. Fontos továbbá, hogy 1919 őszén sajtóügyekben átmenetileg megszüntették az esküdtszéki eljárást, amely mindaddig az újságírók szabadságának egyik meghatározó intézményi biztosítéka volt. Lehetővé vált ugyanakkor az előzetes cenzúra alkalmazása és szigorúbb kötötték feltételekhez a terjesztői engedélyek kibocsátását. A belügyminiszter arra is felhatalmazást kapott, hogy az ország belső rendjét és közbiztonságát, valamint külpolitikájának érdekeit veszélyeztető sajtótermékek megjelenését és terjesztését betiltsa. Új időszaki lap alapításához pedig miniszterelnöki engedély megszerzését írták elő. Mindezek az intézkedések elsősorban a nemzeti konzervatív kormányzattal szembenálló baloldali és liberális sajtótermékek megjelenését és terjesztését érintették hátrányosan.

A politikai konszolidáció időszakában előbb korlátozták, majd megszüntették a kivételes sajtóellenőrzést. Az előzetes cenzúra megszüntetése ellenére a stabilizáció éveiben is hatályban maradtak a lapindításhoz szükséges miniszterelnöki engedélyre, a lapbetiltásra, illetve az utcai terjesztés korlátozására vonatkozó rendelkezések, amelyeket a kormányzat alkalmazott is. Az 1930-as évek első felében a kormányzathoz közelálló sajtó támogatása érdekében elrendelték a sajtóalap központosítását. A kormányzat célkitűzése elsősorban arra irányult, hogy megfelelő pénzeszközök mozgósításával kormányfüggő sajtóbirodalmat építsenek ki. A vidéki sajtótermékek irányításával és befolyásolásával ugyanakkor a kormányzat bizalmi embereit, a főispánokat bízták meg. A sajtópolitika alakításában és irányításában a miniszterelnökség játszotta a főszerepet. Az évtized végén ugyanakkor a sajtószabadság többirányú korlátozására került sor. Az 1938. évi XV. tc. – közismertebb nevén az ún. első zsidótörvény – kötelező jelleggel írta elő a sajtókamara felállítását, valamint elrendelte, hogy lap kiadójának, szerkesztőjének

²⁸ Klein Tamás: Adalékok a Horthy-kor sajtórendészeti szabályozáshoz I. (1919-1931). In: *In Medias Res*, 2012/2. 182-198. o., továbbá Uő: Adalékok a Horthy-kor sajtórendészeti szabályozáshoz II. Sajtószabadság és/vagy nemzetérdek – egy „öncélú nemzeti állam sajtószabályozása”. (1931-1936). In: *In Medias Res*, 2013/1. 45-65. o.

és állandó munkatársának sajtókamarai tagsággal kell rendelkeznie. Diszkriminatív jelleggel maximálták ugyanakkor az 1938. évi XV. tc. által felállított sajtókamarába felvehető zsidó sajtómunkások arányszámát. Az 1938. évi XVIII. tc. pedig az állami rend megóvása érdekében szükségesnek tartott sajtórendészeti rendelkezéseket léptette életbe. A törvény értelmében időszaki lap alapításához, illetve jellegének megváltoztatásához miniszterelnöki engedély beszerzése volt szükséges. A már megjelenő időszaki lapok további megjelenéséhez – a naponta megjelenő időszaki lapoktól eltekintve – szintén miniszterelnöki engedélyre volt szükség. Ez azzal a következménnyel járt, hogy nagyságrendileg 400 lap megjelenési engedélyt vontak vissza.²⁹ A miniszterelnök engedélyre vonatkozó határozata ellen ugyanakkor nem biztosítottak jogorvoslati lehetőséget. Kedvezőtlen hatást váltottak ki a papírkorlátozási rendelkezések is, hiszen ezek miatt nagy múltú lapok megjelenése szűnt meg.

A honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. a hadviselés érdekeinek vagy más fontos állami érdekek megóvása céljából széles körű felhatalmazást biztosított a minisztérium – miniszterelnökség – számára az időszaki lapok és más sajtótermékek ellenőrzésére. A törvény felhatalmazása alapján kibocsátott miniszterelnöki rendeletek vezették be az előzetes sajtóellenőrzést, azaz a cenzúra intézménye ismételten a magyar jogrend részévé vált. A sajtótermékek terjesztésére pedig csak az illetékes hatóság engedélyének megszerzése után kerülhetett sor. A sajtó feletti irányítás, felügyelet és ellenőrzés a második világháború éveitől ezen intézkedések által teljesedett ki.

TANSZABADSÁG

A liberális korban érvényesülő felfogás szerint a tanszabadság elve a tanítás és a tanulás szabadságát együttesen foglalta magába. E fogalmak természetesen mást és mást jelentettek az alsó- és középfokú, illetve a felsőfokú oktatás területén. A *tanítás szabadsága* az alsó- és középfokú oktatás tekintetében azt jelentette, hogy az állam a közoktatásról szóló 1868. évi XXXVIII. tc., valamint a középfokú oktatásról szóló 1883. évi XXX. tc. értelmében az állami intézmények mellett különböző testületek, felekezetek és magánszemélyek számára is lehetővé tette alsó- és középfokú oktatási intézmények fenntartását. Egyebekben viszont meglehetősen szigorú kötöttségek jellemezték az alsó- és középfokú oktatást. A felsőoktatás terén a tanítás szabadsága az 1848. évi XIX. tc. értelmében viszont abban nyilvánult meg, hogy a főiskolai és egyetemi tanárok szabadon határozhatták meg, hogy tárgyukat milyen tudományos felfogás szerint, azaz milyen szellemben és rendszerben kívánják oktatni. A *tanulás szabadsága* ugyanakkor

²⁹ Sipos Balázs: Sajtó, sajtópolitika és nyilvánosság a Horthy-korszakban. *Korunk*, 2012/11. 79. o.

az alsó- és középfokú oktatás vonatkozásában azt jelentette, hogy az ország lakosai, ha az ehhez szükséges előképzettséget igazolják, bármely hazai közoktatási intézményben folytathatják tanulmányaikat. A felsőoktatás tekintetében a tanulás szabadsága tulajdonképpen azt tette lehetővé, hogy a főiskolai, illetve egyetemi hallgatók a képzési terv részét képező tantárgyak közül szabadon választhattak a tantárgyakat oktató professzorok és magántanárok közül. A liberalizmus korában tehát a kettős értelemben vett tanszabadság elve lényegében a felsőoktatás terén érvényesült Magyarországon.

A liberális értelemben vett tanszabadság korlátozására az első világháborút követően felerősödő politikai antiszemitizmussal összefüggésben került sor. A tudományegyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetemi közgazdaságtudományi karra és a jogakadémiákra való beiratkozás szabályozásáról szóló 1920. évi XXV. tc. ugyanis elrendelte, hogy a felvételi engedély megadásánál a nemzethűség és az erkölcsi megbízhatóság követelményei mellett a felvételt kérők szellemi képességeire, valamint arra is figyelemmel kell lenni, hogy az ország területén lakó egyes „népfajokhoz” és nemzetiségekhez tartozó hallgatók arányszáma lehetőleg elérje az illető „népfaj” vagy nemzetiség országos arányszámát, de legalább kitegye annak kilenczted részét. A zárt szám elrendelése miatt nevezték „*numerus clausus*”-nak e törvényt. A nemzetiségi kvótákat nem a törvény, hanem annak végrehajtási rendelete határozta meg. Ezek a rendelkezések kizárólag arra irányultak, hogy országos arányszámára, azaz 6%-ra szorítsák vissza a törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményekbe felvehető zsidó hallgatók arányát. Más magyarországi „népfajt”, vagy nemzetiséget ugyanis nem érintettek hátrányosan ezek a rendelkezések. A jogalkotót az a cél vezérelte, hogy egyes szabad értelmiségi pályákon – mindenekelőtt az ügyvédek, orvosok és mérnökök körében – diszkriminatív módon csökkentse a zsidók számarányát. Az 1920. évi XXV. tc.-t egyébként amiatt is sérelmesnek tekintette a magyarországi zsidó lakosság, mert a magyar közjogi hagyománytól és a tételes szabályozástól eltérően nem a felekezetek, hanem a „népfajok”, illetve nemzetiségek közé sorolta a zsidóságot. Noha a politikai konszolidáció időszakában elfogadott 1928. évi XIV. tc. törölte az 1920. évi XXV. tc. rendelkezései közül az állampolgári jogegyenlőség elvével szembehelyezkedő „népfajokra” és nemzetiségekre vonatkozó kvótát, a felsőoktatási intézményekre vonatkozó „zárt szám” a második zsidótörvényként ismert 1939. évi IV. tc. rendelkezései között ismételtelen megjelent. Az 1939. évi IV. tc. szerint ugyanis az egyetemek és főiskolák első évfolyamára zsidót csak olyan arányban lehetett felvenni, hogy a zsidó hallgatók száma – a műszaki és gazdaságtudományi egyetem számára engedélyezett 12%-tól eltekintve – ne haladja meg az összes hallgató számának 6%-át. Jóllehet az 1939. évi IV. tc. rendelkezései a középiskolákat nem érintették, a vallás- és közoktatásügyi minisztérium bizalmas utasításban rendelte el, hogy a zsidó diákok létszáma az állami középiskolák

első évfolyamaiban nem haladhatja meg a 6%-ot. Ennek kivitelezése néhány fővárosi állami középiskola esetében nem volt lehetséges, emiatt ezeknek a középiskoláknak az első évfolyamaiban – a vallási alapú szegregációt intézményesítve – kizárólag zsidó diákokból álló osztályokat is indítottak.³⁰

VALLÁSSZABADSÁG

A lelkiismereti- és vallásszabadság elvét Magyarországon a 19. század folyamán *expressis verbis* nem nyilvánították ki, jóllehet a vallás szabad gyakorlatáról szóló 1895. évi LXIII. tc. rendelkezései a vallásszabadság elvét, miként ezt a korabeli szakirodalom megállapította, egészen megközelítették. A hivatkozott törvény értelmében mindenki szabadon vallhatott és követhetett bármely hitet vagy vallást, illetve vallási és hitbeli meggyőződését a törvényes keretek és a közerkölcs korlátai között külsőleg is kifejezésre juttathatta. Senkit sem lehetett a továbbiakban a törvényekbe vagy a közerkölcshöz nem ütköző vallási szertartás gyakorlásában megakadályozni, vagy hitével és meggyőződésével ellenkező vallási cselekmény teljesítésére kényszeríteni. A törvényekben megállapított feltételek mellett szabad volt továbbá valamely vallásfelekezettől kilépni, illetve valamely vallásfelekezetbe belépni. A törvényi rendelkezések tehát a vallás szabad gyakorlata mellett a vallás megválasztásának és megváltoztatásának a lehetőségét is biztosították. A lelkiismereti szabadság kiteljesedését jelentette a felekezeten kívüliség lehetővé tétele.

A polgári átalakulás szempontjából ugyanakkor kiemelkedő jelentőségűnek tekinthető az a rendelkezés, amely a polgári és politikai jogok gyakorlására való képességet függetlenítette a vallási hovatartozástól.³¹ Ez a rendelkezés különösen amiatt számított fontosnak, mert a jogalkotó különbséget tett az egyes vallásfelekezetek és egyházak jogállása és ebből következő jogosítványai között. Közjogi, önkormányzati és anyagi jogosultságait tekintve ugyanis lényeges különbségek mutatkoztak az állammal amúgy is szorosabb kapcsolatot fenntartó ún. bevett felekezetek (római katolikus, református, evangélikus, ortodox keresztény, unitárius, izraelita) és az 1895. évi LXIII. tc. által létesített felekezeti kategória, az ún. elismert felekezetek (baptista, mohamedán) között. Amíg a bevett felekezetté nyilvánítás kizárólag törvényi úton történhetett, addig az elismert felekezetté nyilvánítás miniszteri rendelet útján is bekövetkezhett. A különbségeket az is kifejezésre juttatta, hogy amíg a bevett felekezetek tagjaira kivetett egyházi adót közigazgatási úton hajthatták be, addig az elismert felekezetek

³⁰ Kocsisné Farkas Claudia: A kirekesztés alakváltozatai. In: *Training and Practice*, 2010/3-4. 122-123. o.

³¹ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 193. o.

tagjaira kivetett egyházi adó csak rendes bírói úton volt behajtható. Amíg a bevett felekezetek egyházi és iskolai szükségleteit állami forrásokból fedezték, addig az elismert felekezetek erre a támogatási formára nem tarthattak igényt. További lényeges közjogi különbséget jelentett, hogy a bevett felekezetek képviselőihez juthattak a törvényhozás második kamarájában (1918-ig a főrendiházban, 1927-től pedig a felsőházban), amíg ez a jogosultság az elismert felekezeteket nem illette meg. A dualizmus idején nyilvánították törvényesen bevett felekezetté az izraelitát (1895), illetve törvényesen elismertté a baptista (1905) és a mohamedán (1916) felekezetet. A vallási közösségeknek mindazonáltal létezett egy harmadik kategóriája is. Ezeket a közösségeket (pl. a nazarénusokat) el nem ismert felekezeteknek nevezték, amelyekre gyakorlatilag az egyesületekre vonatkozó rendelkezések voltak irányadóak. Kiszolgáltatott helyzetüket jellemezte, hogy istentiszteleteik, vallási rendezvényeik megtartásához nemcsak rendőrhatalósági engedélyre, hanem rendőrhatalósági jelenlétre is szükség volt, azaz működésük szoros hatósági felügyelet és ellenőrzés mellett volt csak lehetséges.

Az egyéni és kollektív vallásszabadságra, valamint a felekezetek közjogi besorolására vonatkozó törvényi és rendeleti szintű szabályozás nagy vonalakban irányadó maradt a két világháború közötti időszakban. Az első világháborút lezáró trianoni békeszerződést becikkelyező 1921. évi XXXIII. tc. külön is deklarálta, hogy a magyar állampolgárok faji, nyelvi, vagy vallási különbségre nélkül a törvény előtt egyenlők és ugyanazokat a polgári és politikai jogokat élvezik. A vallásszabadsággal kapcsolatban pedig kinyilvánították, hogy Magyarország minden lakosát megilleti az a jog, hogy „*bármely hitet, vallást, vagy hitvallást*” nyilvánosan vagy otthonában szabadon gyakorolhasson, amennyiben annak gyakorlata a közrenddel és a „*jó erkölcsökkel*” nem ellenkezik. A bevett felekezetek képviselői jogosultságait a közigazgatási reformról szóló 1929. évi XXX. tc. annyiban növelte is, hogy a törvényi feltételek fennállása esetén a bevett felekezetek külön képviselőihez juthattak a városi és vármegyei törvényhatósági bizottságban.

Az el nem ismert felekezetek többsége azonban fokozódó hatósági zaklatás mellett végezhetette vallási tevékenységét ebben az időszakban.³² A honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. biztosította felhatalmazás alapján pedig a belügyminisztérium a honvédelem érdekeinek veszélyeztetésére hivatkozással több rendelettel korlátozta egyes el nem ismert felekezetek (pl. Jehova Tanúi, nazarénusok) egyesüléshez való jogát, azaz működésüket lényegében megszüntették. Egészen más jellegű megszorítások érintették az izraelita felekezetet, illetve az izraelita felekezet tagjait. Az 1938-tól kezdődően elfogadott diszkriminatív zsidótörvények, illetve rendeletek közvetlenül nem érintették az egyéni és kollektív vallásszabadságból fakadó jogosultságokat. A kivételek közé

³² Fazekas Csaba: *Kisegyházak és szektakérdés a Horthy-korszakban*. Budapest, Teljes Evangéliumi Diák- és Ifjúsági Szövetség – Szent Pál Akadémia, 1996.

tartozott egy 1938-as földművelésügyi minisztériumi rendelet, amely az állatvédelmi szempontok fokozott védelmére hivatkozással közvetve arra irányult, hogy ellehetetlennítse a zsidó rituális vágást Magyarországon. A zsidó vallású lakosságot sújtó közjogi és magánjogi korlátozások az izraelita felekezet jogállására is kihatottak. Ezt tükrözte az 1940. évi XXVII. tc., amely az izraelita felekezet felsőházi képviselőjét szüntette meg (az izraelita felekezet helyhatósági képviselője már 1939-ben megszűnt). A jogalkotó végezetül az 1942. évi VII. tc. megalkotásával törvényesen bevett felekezetből elismert felekezetté minősítette vissza az izraelita felekezetet, ami azzal a következménnyel járt, hogy a korábban élvezett privilégiumoktól megfosztották az izraelita felekezetet. A törvény hatályba lépésétől egyúttal megszűnt az izraelita felekezetre történő áttérés lehetősége is.

NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAI

A soknemzetiségű és soknyelvű történelmi Magyarország egyik legérzékenyebb társadalmi és politikai kérdése a nemzetiségi kérdés volt. Az 1867-es kiegyezést követően elfogadott nemzetiségi törvény, az 1868. évi XLIV. tc. a 19. század első felében kialakuló egységes magyar politikai nemzet koncepcióját juttatta érvényre. Ez azt jelentette, hogy Magyarország állampolgárait politikai tekintetben egyetlen nemzethez, az oszthatatlan és egységes magyar nemzethez tartozónak tekintették, amely nemzet tagjai – nemzetiségi hovatartozásra tekintet nélkül – egyenjogúságot élveznek. Ez a megfogalmazás azt is magába foglalta, hogy a polgári és politikai szabadságjogokhoz való hozzáférést függetlenítették a nemzetiségi hovatartozástól. A jogalkotó mindazonáltal lehetővé tette, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén minden magyar állampolgár a saját anyanyelvét használhassa a hivatalos ügyek intézése során is. Ezen túlmenően az 1868. évi XLIV. tc. nyomán elvben széles körben vált lehetővé az anyanyelv használata a nemzetiségi közoktatási, közművelődési és egyházi intézményeknél. A dualizmus idején tehát nem valósult meg a nemzetiségi egyenjogúság Magyarországon, miután a magyar közjog a nemzetiségeket alkotmányos tényezőként nem ismerte el. A kormányzat ugyanis tartózkodott attól, hogy autonóm közjogi testületként ismerje el a nemzeti kisebbségeket. A nemzetiségi törvény kizárólag az anyanyelv használatának szabadságát biztosította a nem magyar anyanyelvű állampolgárok számára, miközben további nemzetiségi jogok biztosításától mereven elzárkózott. A 19-20. század fordulójától kormányzati szinten is jelentkező nacionalizmus – tartva a nemzetiségek szeparatista törekvéseitől – kevés megértést tanúsított a nemzetiségi törekvések iránt, hovatovább a nemzetiségi közoktatási és közművelődési intézmények működését is igyekezett megnehezíteni, illetve ellehetetleníteni.

Az 1918-as világháborús összeomlást követő polgári demokratikus forradalom idején megkísérelték a nemzetiségi igények orvoslását, de a ruszin, szlovák és német nemzetiség számára felajánlott közigazgatási autonómia kiépülésére már nem adódott lehetőség. A nemzetiségi politika a történelmi Magyarország felbomlása, valamint az 1918/1919-es forradalmak bukását követően új alapokra helyeződött. Ennek oka egyrészt abban keresendő, hogy az első világháborút lezáró trianoni békeszerződés következtében Magyarország lényegében homogén nemzetállammá alakult át – az 1920-as népszámlálási adatok szerint az ország lakosságának közel 90%-a magyar nemzetiségűnek vallotta magát –, másrészt viszont jelentős magyar nemzetiségű lakosság került a szomszédos államok fennhatósága alá. A magyarországi nemzetiségi politika kialakításakor tehát ezeket a szempontokat is figyelembe kellett venni. A kormányzat nemzetiségi politikáját jelzi, hogy 1919 augusztusában kormányrendeleti szinten deklarálták a nemzeti kisebbségek egyenjogúsítását, továbbá 1919 őszén felállították a rövid életűnek bizonyuló, mindössze néhány évig működő nemzetiségi minisztériumot is. A világháborút 1920-ban lezáró trianoni békeszerződés is a nemzeti kisebbségek védelmére kötelezte Magyarországot. A kormány ennek végrehajtása érdekében bocsátotta ki – egyebek mellett – a 4800/1923. M. E. sz. rendeletet, amely a nemzetiségek számára biztosított nyelvi jogosultságok körét lényegében az 1868. évi nemzetiségi törvény alapján határozta meg. A nemzeti – nyelvi – kisebbségek védelmét volt hivatva előmozdítani az 1924. évi II. tc. azon intézkedése is, amely meghatározott feltételek esetén a kisebbségi nyelvek ismeretét írta elő a közhivatalokban eljáró köztisztviselők számára. A nemzeti kisebbségek számára tehát továbbra is az anyanyelv használatához fűződő jogosítványokat és bizonyos oktatási, kulturális és közművelődési lehetőségeket biztosítottak.

Magyarország az 1938-as első, az 1940-es második bécsi döntést követően, illetve a második világháború időszakában korábbi államterületének egyes részeit átmenetileg visszaszerezte, aminek következtében jelentékeny mértékben növekedett meg a nemzeti kisebbségek összlakosságon belüli aránya. Különösen sok feszültségre adott továbbá okot, hogy a magyarországi németiség körében 1933 után jelentős mértékben növekedett a náci Németország expanzív törekvéseivel azonosuló, népi-német (Volksdeutsch) ideológiát hirdető kör. A kormányzat 1939-ben hagyta jóvá a náci Németország feltétlen támogatását élvező, a magyarországi németiség kizárólagos politikai képviselőjét maga számára követelő paramilitáris szervezet, a Volksbund (Volksbund der Deutschen in Ungarn) alapszabályait. A magyar és a német kormány által 1940-ben kötött bécsi ún. népcsoportegyezmény pedig további jogosítványokkal ruházta fel a magyarországi német népcsoportot képviselő Volksbundot.³³ Kiegyensúlyozott nemzetiségi politika kialakítására mindazonáltal a második világháború időszakában nem nyílt lehetőség.

³³ Tilkovszky Loránt: Ez volt a Volksbund. Budapest, Kossuth Kiadó, 1978.

HATÓSÁGI JOGSEGÉLYHEZ VALÓ JOG

A hatósági jogsegélyhez való jog két összetevőből állt: a kérvényezési jogból és a panaszjogból. A polgári állam kialakulása idején mind az állampolgárok, mind pedig a testületek számára lehetőséget biztosítottak, hogy kérelemmel járuljanak az államfő, az országgyűlés, a miniszterek és más hatóságok elé, illetve a rajtuk esett hatósági sérelem miatt panaszt emeljenek az államfő, az államfő, a közigazgatási bíróság, a miniszterek és más hatóságok előtt. Amennyiben a kérelem valamely magán- vagy közérdek előmozdítását szolgálta, akkor kérvényezési jogról, ha viszont valamely sérelem orvoslását célozta, akkor panaszjogról beszélhetünk. Az országgyűlés elé általában olyan kérelemmel lehetett járulni, amely valamely magán- vagy közérdek előmozdítására, vagy hatóságok visszaélésének megszüntetésére irányultak, különös tekintettel a polgári és politikai jogok jogtalan csorbitására. Magánjogi természetű jogsérelem miatti jogorvoslatért a rendes bíróságokhoz fordulhattak.

A jogállamiság szempontjából garanciális jelentőségűnek tekinthető az 1896. évi XXVI. tc. által felállított Közigazgatási Bíróság, amely a hatóságok által elkövetett sérelmes eljárás ellen beadott panaszok elbírálására volt hivatott.³⁴ Az 1897 és 1949 között egyfokú bírósággént működő Közigazgatási Bíróság hatáskörét a jogalkotó nem általános felhatalmazással, hanem taxatívén határozta meg. Működésének fél évszázada során a törvényhozás számtalan alkalommal bővítette a Közigazgatási Bíróság hatáskörét. A Közigazgatási Bíróság az eljárás során nemcsak reformatórius, hanem szűk körben kasszációs jogkörrel is rendelkezett. A panasszal megtámadott közigazgatási határozatot tehát megváltoztathatta és a feltételek fennállás esetén meg is semmisíthette. A Közigazgatási Bíróság határozata jogerős volt, ellene további jogorvoslatot már nem lehetett igénybe venni.

A jogorvoslati lehetőségekkel összefüggésben fontos ugyanakkor megjegyeznünk, hogy szemben a bírói peres eljárással – a közigazgatási bírói eljárást is ideértve –, a közigazgatási hatósági eljárás egységes kodifikációja a polgári korban elmaradt. Az eljárás jogorvoslati (fellebbviteli) részét mindazonáltal a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. egységesen szabályozta.

³⁴ Horváth E. Írisz: A magyar közigazgatási bíráskodás története. *Iustum Aequum Salutare*, 2007/2. 161-173. o.

POLITIKAI SZABADSÁGJOGOK

A politikai jogok az államhatalomban való részesedést biztosítják. A liberalizmus kora előtti Magyarországon a politikai jogok gyakorlása csak rendi keretek között volt lehetséges. A 19. század első felében azonban, a reformkor és az 1848-as polgári forradalom idején felszámolták a rendiséget, melynek következtében a politikai jogok, mindenekelőtt a választójog, valamint a hivatalviselési jog gyakorlása a liberális jogegyenlőséget kifejező honpolgári (állampolgári) kötelék meglétén alapult. A polgári jogegyenlőség a korszak közjogtudománya szerint azt jelentette, hogy a politikai jogok gyakorlásának előfeltételei mindenki által egyformán megszerezhetők, egyúttal mindazok, akik ezekkel a feltételekkel nem rendelkeznek, egyformán ki vannak zárva a politikai jogok gyakorlásából. A politikai jogok gyakorlását függetlenítették a társadalmi státusztól, a nemzetiségi hovatartozástól és a felekezeti hovatartozástól is. Bizonyos intézmények azonban túlélték a rendiség felszámolását. Rendi maradványnak tekinthető, hogy a törvényhozás második kamaráját jelentő főrendiháznak örökös jogú tagjai lehettek az uralkodóház, valamint a történelmi arisztokráciához tartozó családok nagykorúságot elért tagjai.

A szabadelvű felfogás különböző cenzusok (nemi, életkori, műveltségi, vagyoni, helybenlakási stb.) bevezetésével szűrte a politikai jogokkal, mindenekelőtt az országgyűlési – és természetesen a helyhatósági – választójoggal felruházandó állampolgárok körét. Erre az összefüggésre utalt Ferdinandy Gejza, budapesti közjogász professzor, amikor a politikai jogok és a szabadságjogok között fennálló lényeges különbségre mutatott rá. A szabadságjogokkal szemben ugyanis a politikai jogok csak azokat az állampolgárokat illetik meg, akik az erre nézve megállapított általános és különös kellékekkel rendelkeznek. A szabadságjogok ebből következően inkább abszolút, a politikai jogok pedig inkább relatív természetűek.³⁵ Ez a különbségtétel lényegében tehát azt jelentette, hogy a jogalkotó saját belátása szerint határozta meg, hogy kik tartozhatnak az állampolgári közösség tagjai közül a szűk értelemben vett politikai közösséghez. Ezt a felfogást erősíti meg Tomcsányi Móric álláspontja is: miután a politikai jogok gyakorlása a legtágabb értelemben a törvényhozó, vagy a végrehajtó hatalom gyakorlásában való részvétellel jár, ebből következően e jogok elnyerésének feltételei szigorúbbak „s mindig az állam érdekeinek szemmel tartásával vannak megállapítva.”³⁶

A dualizmus évtizedei alatt a politikai jogok gyakorlásának általános kellékei közé tartozott a *polgári becsület* megléte, a szükséges *életkor* betöltése, valamint a *nemi hova-*

³⁵ Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga (Alkotmányjog). Budapest, Politzer Zsigmond és Fia kiadása, 1902. 253-256. o.

³⁶ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 169. o.

tartozás. A polgári becsület (feddhetetlenség) mindaddig fennállt, ameddig valakit jogerős bírói ítélet szankció gyanánt hivatalvesztésre és a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztésére nem ítelt. A politikai jogok gyakorlásának általános kellékei közé tartozott ugyanakkor a 20. életév betöltése, de bizonyos jogosultságok esetében ennél magasabb életkort állapítottak meg (pl. a dualizmus idején passzív választójoggal a 24. életévüket betöltött férfiak rendelkeztek). A dualizmus idején ugyanakkor kizárólag a férfiak rendelkeztek politikai jogokkal. Az egyetlen kivételt a helyhatósági – ezen belül a községi – választójog jelentette, de a megfelelő kvalifikációval rendelkező nők ebben az esetben sem személyesen, hanem férfi meghatalmazott útján élhettek választójogukkal.

A politikai jogok gyakorlásának különös kellékei ugyanakkor azok voltak, amelyek hiánya nem valamennyi, hanem bizonyos politikai jogok gyakorlását tette lehetetlenné. A különös kellékeket az egyes politikai jogok függvényében határozták meg. A választási rendszer egyik összetevőjét jelentő választójog különös kellékeit a fentebb már jelzett cenzusok, a hivatalviselési joggal összefüggésben pedig a megfelelő elméleti és gyakorlati képzettség megállapítása, az esküdtképességnél ugyanakkor a magyar nyelv ismerete jelentette a különös kellékeket.

A polgári kori közjogtudomány a politikai jogok közé sorolta a törvényhozó hatalomra gyakorolt befolyás keretében a *választójogot*; a kormányzati hatalomra gyakorolt befolyás keretében a *helyhatósági választójogot* (azaz a törvényhatósági és községi választójogot); a bírói hatalomra gyakorolt befolyás keretében az *esküdtszéki bíráskodást*; valamint a *hivatalviselési jogot*.

A VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS NÉHÁNY JELLEMZŐJE

A mindenkori hatalom a saját belátása szerint alakította a választási rendszert, ezen belül pedig az aktív és a passzív választójogra vonatkozó cenzusok meghatározásával bővíthette, vagy szűkíthette a politikai participációs jogokban részesülők körét, miközben természetesen további eszközökkel is, miként a nyílt választójog fenntartásával, az egyenlőtlen választókerületi beosztás alkalmazásával, avagy a plurális választójog bevezetésével lényegesen befolyásolhatta a választások kimenetelét.

A polgári korszakban – néhány évtől eltekintve – a kétkamarás törvényhozási modell érvényesült Magyarországon. Az áttekintés nem érinti a törvényhozás második kamaráját, hiszen a második kamara (főrendiház, majd felsőház) összetételét nem a választójogi rendelkezések határozták meg. A rendi kereteket lebontó 1848-as polgári forradalom időszakában fogadták el a népképviselői választásokról szóló 1848. évi V. tc.-t, amelynek alapján 1848. nyarán Magyarország történetében elsőként tartottak

képviselőházi választásokat. A választójoggal rendelkező honpolgárok körét különböző censusok bevezetésével állapították meg. A dualizmus kezdetekor visszaállították az 1848. évi V. tc. hatályát, amelyet utóbb az 1874. évi XXX. tc. váltott fel. Az 1874. évi választójogi rendelkezések alapján az első világháború kitöréséig 11 alkalommal került sor választásokra. A 19-20. század fordulóját követő választójogi küzdelmek eredményeként szerény mértékben növekedett a választójoggal rendelkezők köre, ám így sem haladta meg az összlakosság 8-10%-át. Az 1913-ban elfogadott új választójogi törvény alapján viszont az első világháború kirobbanása miatt nem tartottak országgyűlési választásokat. Az 1918/1919-es polgári demokratikus forradalom idején elfogadott 1918. évi I. néptörvény valósította meg a nőkre is kiterjedő általános, egyenlő, titkos és közvetlen parlamenti és helyhatósági választójogot Magyarországon, ám ezen rendelkezések alapján nem tartottak választásokat.

A két világháború közötti évtizedek egyik sajátossága abban rejlett, hogy a választójogot 1919 és 1925 között a korábbi szabályozástól eltérően miniszterelnöki rendeletek szabályozták. Választójogi törvényeket 1925-ben (1925. évi XXVI. tc.), majd 1938-ban (1938. évi XIX. tc.) fogadtak el.³⁷ Az 1920 és 1939 közötti időszakban összesen hat képviselőházi (nemzetgyűlési) választást tartottak Magyarországon. A választójoggal összefüggő másik sajátosságot pedig az jelentette, hogy 1919 és 1939 között folyamatosan szűkült a választójoggal rendelkezők köre. Amíg 1919-ben a demokratikus választójogi rendelkezéseknek köszönhetően az összlakosság 40%-a rendelkezett választójoggal (férfiak és nők együttesen), addig ez az arány 1939-re 30% alá csökkent, ami azt is jelentette, hogy ismételten felértékelődött a választójogba beépülő censusok szerepe.³⁸ A választójog gyakorlati érvényesülését a választási földrajz szempontjai mellett több körülmény is – miként az ajánlási rendszer, valamint a titkosság kérdése – jelentékeny mértékben befolyásolta. Az 1919-es, a demokratikus elvárásoknak is megfelelő választójogi rendelkezések a titkosságot intézményesítették, amihez képest a következő másfél évtizedben a liberális és baloldali pártok előretörésének megakadályozása érdekében korlátozták a titkosság érvényesülését, míg végül az 1938. évi választójogi törvény általános érvénnyel vezette be a titkosságot. A választójoggal rendelkezők körét ugyanakkor nemcsak a választójogi rendeletek, illetve törvények határozták meg, hiszen a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló 1939. évi IV. tc. rendelkezései zsidó vallású, vagy zsidó származású magyar állampolgárok tízezreit fosztotta meg választójogától. A diszkriminatív zsidótörvények egyébként más területeken is korlátozták a zsidók politikai jogait és közéleti érvényesülési lehetőségeit.

³⁷ Pölöskei Ferenc: A választójog és a választási rendszerek 1848-1939 között. In: Jogtörténeti Szemle, 2009/2. 16-28. o.

³⁸ Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944). Budapest, Korona Kiadó, 1999. 233.

A választójogi rendelkezéseket érdemes lehet a tágabb közjogi keretek között elhelyezni. A választásokról szóló 1938. évi XIX. tc. ugyan általánossá tette a titkos választójogot, de ezt többféle biztosítékkal bástyázta körül. A titkos választójogot egyrészről a törvény rendelkezéseibe beépített burkolt pluralitás, a biztosítékként bevezetett kaució, valamint a többségi és arányos választókerületek kombinálása ellensúlyozta, másrészt viszont megerősítették a törvényhozás második kamarájának, a felsőháznak a jogköreit (1937. évi XXVII. tc.), egyúttal bővítették a kormányzó törvényhozással kapcsolatos jogosítványait is (1937. évi XIX. tc.). A választási rendszerrel kapcsolatos korrekciók beépítését ugyanakkor 1938-ban már nem annyira a liberális és baloldali pártok, mint inkább a szélsőjobboldali és nemzetiszocialista pártok megfékezése miatt tartotta szükségesnek a kormányzat.

A választási rendszer fontos alkotórészét jelentette a választási bíráskodás intézménye.³⁹ Az országgyűlési választások feletti bíráskodást az 1925. évi XXVI. tc. a Közigazgatási Bíróság, mint közjogi bíróság hatáskörébe utalta. Korábban a választások feletti bíráskodás a törvényhozás, illetve a Magyar Királyi Kúria hatáskörébe tartozott. A választási bírósággént is működő Közigazgatási Bíróság a képviselőválasztási eredményeket megsemmisíthette, egyúttal új választásokat írhatott elő.

A két világháború között érvényesülő választási rendszer a választójogra vonatkozó rendelkezések viszonylagos dinamikája ellenére is stabilan biztosította a mindenkor kormánypárt választási győzelmét. Választások útján, tehát legális és alkotmányos keretek között, Magyarországon nem lehetett kormányt váltani, ami a parlamentarizmus korlátozott érvényesülését bizonyítja.

KÖZHIVATALI JOG

A közhivatali jog azt a képességet jelentette, hogy valaki egy bizonyos választás alá eső országos tisztségre, területi és helyi önkormányzat tagjává, valamint tisztségviselőjévé megválasztható, továbbá különböző állami, egyházi, önkormányzati tisztség betöltésére kinevezhető. Miközben a közhivatali jog alapjait az alkotmányjog határozta meg, a közhivatali jog részletes szabályai a közigazgatási jog területéhez tartoztak. Emiatt tekintette Tomcsányi Móric a közhivatali jogot Janus-arcú intézménynek.⁴⁰ A közhivatali jog legalapvetőbb kérdései közé a közszolgálati alkalmazás feltételeinek a

³⁹ Ruszoly József: A választási bíráskodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945. évi VIII. tv. megalkotásáig. Szeged, 1979. (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica Tom. XXVI.)

⁴⁰ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 170. o.

megállapítása, a közszolgálat jogszerűségének a megállapítása, valamint a szolgálati engedelmesség szabályozása tartozott. A közszolgálati alkalmazás alapfeltételei között szerepelt a magyar állampolgárság, a feddhetetlenség, valamint a közhivatal ellátásához szükséges szakmai minősítés. A köztisztviselők jogállásáról, képzéséről és minősítéséről az 1883. évi I. tc., majd a két világháború közötti időszakban a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc., illetve annak novelláris módosítása, az 1933. évi XVI. tc. rendelkeztek. A közhivatali jog korlátozását valósították ugyanakkor meg az 1930-as évek végétől elfogadott diszkriminatív zsidótörvények, illetve rendeletek, amennyiben a zsidókat kirekesztették a közszolgálat különböző ágaiból.

ÁLLAMPOLGÁRI ALAPKÖTELEZETTSÉGEK

Az állampolgári jogokhoz szorosan kapcsolódnak az állampolgári kötelezettségek, amint azt Kiss István, egri érdeki jogakadémiai közjogász professzor a dualizmus idején találóan megállapította: az állampolgári jogokkal karöltve járnak az állampolgári kötelezettségek.⁴¹ E kötelezettségek tételes felsorolását mindazonáltal aligha tartották lehetségesnek, hiszen – miként erre Tomcsányi Móric hivatkozott – a közjogban rendszerint csak azok az általános jellegű kötelezettségek merülnek fel, amelyek a többi kötelezettség alapját képezik.⁴² A polgári kori magyar közjogi gondolkodás az állampolgári kötelezettségeket az állampolgári engedelmesség alapkötelezettségére vezette vissza, amelyet lényegében abból vezettek le, hogy nem mellé-, hanem alá-, és fölérendeltségi viszony jellemzi az állam és az állampolgár viszonyát. Az állam és az állampolgár közötti közjogi kapcsolatot a legszemléletesebben, egyben legtömörebben Molnár Kálmán határozta meg: az állam parancsol, az állampolgár engedelmeskedik.⁴³ Az állampolgári engedelmesség kapcsán azonban a közjogi irodalom arra is rámutatott, hogy alkotmányos államban az állami akaratot csak az alkotmányos tényezők jelenthetik ki. Ami ugyanis nem az alkotmányszerű szervek akarataként jelent meg, az nem tekinthető államakaratnak, amiből viszont az következik, hogy az ilyen jellegű akarat-megnyilvánulásnak az állampolgárok jogi engedelmességével nem is tartoznak.⁴⁴ A magyar közjogi hagyomány karakteres intézményeként ismert ellenállási jog is erre a megfontolásra vezethető vissza. Egy alkotmányellenesnek tekintett helyzetben tehát az állampolgárok nem tartoztak engedelmességgel az államhatalom iránt. Alkotmányos

⁴¹ Kiss István: Magyar közjog (Magyar államjog). Budapest, Eggenberger-féle könyvkereskedés, 1882. 252. o.

⁴² Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 230. o.

⁴³ Molnár Kálmán: Magyar közjog. Harmadik kiadás. Pécs, Danubia Kiadás, 1929. 173. o.

⁴⁴ Uo. 174. o.

államban viszont az államhatalom igényt formálhat az állampolgárok alkotmányoszerű engedelmisségére.

A polgári korszakban, így a két világháború közötti évtizedekben is, a legalapvetőbb állampolgári kötelezettségségek közé sorolták az állampolgári engedelmisségre alapozva az *állampolgári hűséget*, a *honvédelmi kötelezettséget*, a *közteherviselési kötelezettséget*, valamint a *tankötelezettséget*.

Az *állampolgári hűség* alapvetően erkölcsi természetű kötelezettség. Az állampolgárok nemcsak arra kötelesek, hogy tartózkodjanak a hűtlenség bűncselekményének az elkövetésétől, hanem tartózkodniuk kell minden olyan magatartástól, amelyből az államnak kára származhat, továbbá kötelesek mindent elkövetni hazájuk érdekében a jogi kötelezettségeken felül is. Ellentétes a hűséggel minden olyan cselekedet vagy nyilatkozat, amely az állammal szemben ellenséges érzületet, illetve ellenszenvet juttathat kifejezésre. Tekintettel arra, hogy a hűség jogi eszközökkel nem erőszakolható ki és a jog eszközeivel nem biztosítható, a hűség az államéletnek ahhoz a szférájához tartozik Molnár Kálmán felfogása szerint, ahol alapesetben nem is a jog, hanem az etika törvényei uralkodnak.⁴⁵ Az állampolgári hűség hiányának súlyos és veszélyes megnyilvánulásai azonban már a hűtlenség büntetőjogi szankcióit vonhatták maguk után.

A *honvédelmi kötelezettség* alapjait a polgári korban az általános védkötelezettségről szóló 1868. évi LX. tc., majd a véderőről szóló 1912. évi XXX. tc. állapította meg. A rendelkezések értelmében a védkötelezettséget a megfelelő életkort elért állampolgárok (természetesen a férfiak) személyesen voltak kötelesek teljesíteni. Amennyiben valaki fizikai adottságainál fogva a honvédelmi kötelezettség teljesítésére nem volt alkalmas, keresete és vagyona függvényében hadmentességi díjat volt köteles fizetni. A háború idején teljesítendő hadiszolgáltatásokról ugyanakkor különféle törvények rendelkeztek. Az első világháborút lezáró trianoni békeszerződés kimondta, hogy az általános hadkötelezettséget Magyarországon meg kell szüntetni, továbbá az erősen limitált összlétszámú hadsereget a jövőben csak önkéntes belépés alapján lehet felállítani és kiegészíteni. A magyar királyi honvédségre vonatkozó rendelkezéseket az 1921. évi XLIX. tc. határozta meg. Közel két évtized elteltével, az újabb háborús készülődés jegyében fogadták el a – totális háború igényeit kielégíteni hivatott – honvédelemről szóló 1939. évi II. tc.-t. A törvény átfogóan kívánta szabályozni a honvédelemmel összefüggő katonai, gazdasági és társadalmi feladatokat. A honvédelmi kötelezettség több területet ölelt fel. A 12. életévüket betöltötték számára a törvény az ún. levante-kötelezettséget írta elő, amelynek legfőbb célkitűzése arra irányult, hogy az ifjúságot a honvédelmi feladatokra készítse elő. A törvény ugyanakkor visszaállította a hadköte-

⁴⁵ Uo.

lezettséget, amelyet nemcsak a magyar állampolgároknak, hanem az ország területén állandó tartózkodási hellyel rendelkező, magyar állampolgársággal nem rendelkező férfiaknak is teljesíteniük kellett. A honvédelmi törvény részletesen szabályozta a honvédség szükségleteinek kielégítése céljából alkalmazandó honvédelmi szolgáltatások és gazdasági korlátozások körét is, amelyek szükségszerűen ütköztek össze a személyes szabadságjogok körébe tartozó egyes jogosultságokkal. A honvédelmi szolgáltatások közé tartozó honvédelmi munkán való részvételre ugyanakkor nemi hovatarozásra tekintet nélkül kötelezhették a lakosságot. A honvédelmi kötelezettség keretében szabályozta a jogalkotó a meghatározott ideig tartó közérdekű munkaszolgálatot, amelyet a katonai szolgálatra különböző okok miatt végleg alkalmatlannak minősített személyek voltak kötelesek teljesíteni. A közérdekű munkaszolgálatról azonban meg kell különböztetni az 1940/41 folyamán előbb rendeleti szinten szabályozott, utóbb az 1942. évi XIV. tc.-vel törvényerőre emelt kiegészítő munkaszolgálat intézményét. A hadsereg kötelékében végzendő fegyver nélküli kiegészítő munkaszolgálatra kötelezték ugyanis a hadköteles korú zsidókat, valamint a politikai szempontból megbízhatatlannak tartott, elsősorban a baloldali meggyőződésű állampolgárokat. A kiegészítő katonai munkaszolgálat tehát – szemben a közérdekű munkaszolgálattal – diszkriminatív jellegű intézményként működött.

A *közteherviselés* elvét a rendi előjogokat megszüntető 1848-as polgári forradalom idején megalkotott 1848. évi VIII. tc. mondta ki. Ennek az elvnek megfelelően az ország lakosai az állampolgári egyenjogúság jegyében a közterheket különbség nélkül, egyenlően és arányosan viselték. A közteherviselési kötelezettség alatt elsősorban a közszükségletek fedezése céljából a polgárokat terhelő, pénzben vagy természetben teljesíthető kötelezettségeket értették, ami elsődlegesen az adózás, a közmunka teljesítése, valamint a katonaelszállásolás keretei között valósult meg. A közteherviselés fogalmi körébe sorolták a közhivataloknak akár díjtalan, akár fizetéssel járó viselésére való kötelezettségét (ide értve pl. az esküdtszéki bíraskodásban való részvételt), de ide tartozónak tekintették a választójogról szóló 1925. évi XXVI. tc. által bevezetett kötelező szavazás intézményét is.

A *tankötelezettség* azt mutatja, hogy miként kapcsolódhat össze egy jogosultság egy kötelezettséggel. Az állam ugyanis nemcsak az oktatáshoz való jog intézményi kereteit és feltételeit biztosítja az állampolgárok számára, hanem az alsó fokú közoktatás keretében a minimális műveltség elsajátítására is kötelezi állampolgárait. Amint ezt az egykorú szakirodalom megállapította, ezáltal fonódott össze az állampolgár joga és kötelessége az állam jogával és kötelességével, az egyén jól felfogott érdeke az állam

érdekével.⁴⁶ A tankötelezettséget megállapító 1868. évi XXXVIII. tc. arra kötelezte a szülőket, vagy gyámokat, hogy gyermekeiket 6-ik és 12-ik, illetve 15-ik életévük között nyilvános iskolába (népiskolába), vagy magánintézménybe járassák, miközben a törvény arra is lehetőséget biztosított, hogy a tanulók az ismereteiket magánúton sajátítsák el. A 6 éves nyilvános iskola (népiskola) elvégzését követően a diákoknak további 3 évig ún. ismétlő (továbbképző) oktatásban kellett részesülniük. Ily módon a tankötelezettség elvben a tanuló 15 éves koráig tartott. Az első világháborút követően elfogadott 1921. évi XXX. tc. lényegében nem változtatott ezeken a kereteken. Az 1940. évi XX. tc. viszont 8 évre emelte fel a 6. életév betöltését követően kezdetét vevő népiskolai nevelőoktatás időtartamát, miközben a kilencedik esztendőben a tanulók gyakorlati gazdasági oktatásban részesültek. Alternatívaként arra is lehetőséget biztosítottak, hogy a 7 évig tartó népiskolai oktatást két évig tartó mezőgazdasági népiskolai oktatás kövesse. A tankötelezettség tehát ebben a struktúrában is elméletileg 15 éves korig tartott.

A két világháború közötti évtizedeket összességében a parlamentáris keretek feloldódása, egyúttal a felerősödő autoriter törekvések jellemezték. Mindezt a szabadságjogokra vonatkozó szabályozás is tükrözte. A szabadságjogok tekintetében az első világháborút megelőző időszakot az állampolgári jogegyenlőséget kiindulópontnak tekintő, egyúttal a liberális nacionalizmus érdekeit is szem előtt tartó „fontolva haladó” jogkiterjesztési politika jellemezte. Ezzel szemben a nemzeti konzervatív értékeket képviselő Horthy-korszak a konszolidáció viszonylagosan nyugalmas időszakától eltekintve a szabadságjogokat, különösen a politikai szabadságjogokat, különböző célok elérése érdekében fokozatosan metszette vissza, illetve érvényesülésüket a közjogi környezet átalakításával fokozatosan nehezítette, miközben a második világháborút közvetlenül megelőző évektől kezdődően bizonyos társadalmi rétegeket vallási, illetve „faji” hovatartozásuk miatt alkotmányjogilag legitimálhatatlan módon szisztematikusan megfosztottak legalapvetőbb emberi és polgári jogaiktól.

⁴⁶ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 214-215. o.

AZ ALKOTMÁNYJOG-TUDOMÁNY KÉPVISELŐINEK REFLEXIÓI AZ ÚN. ZSIDÓTÖRVÉNYEKRE 1938-1943 KÖZÖTT

BEVEZETÉS

A vesztes világháború, illetve az 1918-1919-es polgári demokratikus forradalom, majd az 1919-es Tanácsköztársaság bukása után hatalomra kerülő nemzeti konzervatív, illetve keresztény-nemzeti értékrendet hirdető kormányzatok szakítottak az első világháborút megelőző időszak dominánsnak tekinthető szabadelvű felfogásával.¹ Ez az ideológiai szemléletváltás azt is lehetővé tette, hogy a dualizmus idején a társadalmi és közélet peremvidékeire szorított, ám a világháborút és a forradalmakat követően felerősödő politikai antiszemitizmus, koronként változó intenzitással, a politikai élet előterébe kerüljön. A politikai antiszemitizmus szószólói, egyebek mellett, azt hirdették, hogy a zsidó lakosság országos arányszámát messze meghaladóan érvényesült az ország gazdasági, társadalmi és kulturális életében. A sérelmesnek tartott aránytalanságok kiküszöbölését, vagyis azt, hogy a zsidóság „térfoglalása” legalább a felfogásuk szerinti társadalmi igazságosságot kifejező országos arányszámhoz közelítsen, elsősorban állami beavatkozást igénylő jogalkotási eszközökkel kívánták elérni. Ebben a vonatkozásban határkönek tekinthető Budaváry László nemzetgyűlési képviselő 1920. július 28-i tíz pontból álló átfogó indítványa, amelyet a magyarországi zsidókérdés intézményes sürgős megoldása tárgyában nyújtott be.² Az indítvány a gazdasági, társadalmi, kulturális, szellemi és politikai élet legkülönbözőbb területein kívánta intézményesen visszaszorítani, bizonyos esetekben pedig – miként a politikai jogok gyakorlásából – teljességgel kiiktatni a zsidók jelenlétét.

A zsidó „térfoglalás” korlátozására irányuló törekvések természetesen szembehe-lyezkedtek a zsidó vallású lakosság polgári és politikai emancipációját biztosító 1867. évi XVII. tc. rendelkezéseivel, valamint az állampolgári jogegyenlőség elvével is. A jogegyenlőség elve ugyanis a polgári átalakulás korától abban nyilvánult meg, hogy a

¹ A két világháború közötti keresztény-nemzeti ideológia értelmezéséhez lásd Erdődy Gábor - Fazekas Csaba: A magyarországi kereszténydemokrácia gyökerei és alternatívái. Magyar Szemle, 2005/7-8. 106-107. o.

² 100. szám. „Indítvány a magyarországi zsidókérdés intézményes sürgős megoldása tárgyában”. In: Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai III. kötet. Budapest, Pesti Könyvmda Rt. 1920. 338-339. o.

jogok mindenki által egyforma feltételek mellett szerezhetők meg, továbbá a polgárok az állam és a törvény előtt – bármely ranghoz, nemzetiséghez, felekezethez tartozzanak is – egyenlőnek minősülnek.³

A két világháború közötti antiszemita jogalkotási törekvések nyitányaként korlátozta az 1920. évi XXV. tc., illetve annak végrehajtási rendelete a zárt szám – numerus clausus – bevezetésével a zsidók egyetemi és jogakadémiai felvételét, amennyiben országos arányszámukhoz igazította a felsőoktatási intézményekbe felvehető zsidó hallgatók számát.⁴ A felsőoktatási intézményekbe történő beiratkozás rendjét szabályozni hivatott törvény rendelkezései ugyanis egy képviselői módosító indítvány nyomán kimondták, hogy az egyetemi és jogakadémiai felvételi engedély megadásánál a nemzethűség, az erkölcsi megbízhatóság, valamint a felvételt kérők szellemi képességei mellett arra is tekintettel kell lenni, hogy a hallgatóságon belül az egyes „népfajokhoz” és nemzetiségekhez tartozó ifjak arányszáma elérje a különböző „népfajok” és nemzetiségek országos arányszámát, de legalább kitegye annak kilencztized részét. A zsidókkal szemben alkalmazott numerus clausust, vagyis azt, hogy a meghatározott kvóta felett zsidó hallgatók nem vehetők fel a törvény rendelkezései által érintett felsőoktatási intézményekbe, ez tette lehetővé. A jogalkotó az állampolgári jogegyenlőség elvét, valamint a tanszabadság elvét súlyosan sértő korlátozást azzal indokolta, hogy bizonyos karokon, miként az orvostudományi és a jog- és államtudományi karon, túlon túl magas a zsidó hallgatók aránya. A korlátozások végső soron arra irányultak, hogy egyes szabad értelmiségi pályákon csökkentsék a zsidók számarányát.

Noha a politikai konszolidáció időszakában, az 1920-as évek végén, átmenetileg enyhült az egyetemi és jogakadémiai numerus clausus, egyúttal a politikai antiszemitizmus is visszaszorult, az 1930-as évek második felétől új lendületet kapott a szunnyadó jelenség, aminek következtében a kormányzati intézkedések a felsőoktatásnál jóval szélesebb területekről rekesztették ki az ország zsidó lakosságát. Az 1938-1944 közötti időszakban a magyar törvényhozás huszonegy zsidóellenes törvényt fogadott el, míg összességében több százra tehető a zsidóellenes rendeletek száma.⁵

³ Nagy Ernő közjogász professzor felfogását idézi Kiss Barnabás: A jog egyenlősége - az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésébe. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó - Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2006. 35. o.

⁴ Az 1920-as népszámlálás szerint 473.764 izraelita felekezetű állampolgár élt Magyarországon, ami az összlakosság 5,9%-át jelentette. A numerus clausushoz lásd Kovács M. Mária: A numerus clausus Magyarországon: 1919-1945. In: Jogfosztás - 90 éve. Tanulmányok a numerus claususról. Szerk.: Molnár Judit. Budapest, Nonprofit Társadalomkutató Egyesület, 2010. 29-59. o.

⁵ Lásd Karsai László: A magyarországi zsidótörvények és rendeletek 1920-1944. Századok 2004/6. 1285-1304. o.

Az alábbiakban azt kívánom bemutatni, miként reflektáltak a jogkorlátozó, illetve jogfosztó intézkedésekre az alkotmányjog-tudomány képviselői, különös tekintettel az 1938. évi XV. tc.-re, valamint az 1939. évi IV. tc.-re, azaz az ún. első és második zsidótörvényre. Az alkotmányjog alapintézményeit, így az állampolgári jogegyenlőség elvét ugyanis ezek a jogcsorbító, illetve jogfosztó törvények törték át elsőként. Az áttekintés során mindenekelőtt a tudományegyetemek, valamint a jogakadémiák közjogi tanszékei nyilvános rendes tanárainak, illetve magántanárainak 1938-1943 közötti időszakban keletkező írásait tartottam szem előtt. Természetesen nem hagyhattam figyelmen kívül azoknak a reflexióit sem, akik más tanszakokon vagy nem a fent említett felsőoktatási intézményekben oktattak, de tudományos munkásságuk az alkotmányjog körébe tartozott. A zsidótörvényekhez fűzött magyarázatokat, észrevételeket tankönyvek, kézikönyvek, tanulmányok, valamint nyomtatásban meg nem jelenő tananyag alapján néztem át, de hírlapi cikkekre és személyes forrásokra – magánlevélre, visszaemlékezésre – is támaszkodtam. A visszaemlékezéseket különösen azért tartottam fontosnak és hasznosnak, mert a nyilvános térben megjelenő állásfoglalások háttérre és mozgatórugóira világítottak rá. A források műfaji különbözőségéből természetesen az is következik, hogy a zsidótörvényekkel kapcsolatos érvek és észrevételek nem minden esetben kapcsolódtak közvetlenül az alkotmányjoghoz vagy az alkotmányjog-tudományhoz, hiszen a szélesebb olvasóközönséget megcélzó hírlapi publicisztikák nem feltétlenül igényeltek mélyebb alkotmányjogi argumentációt.

DARÁNYI MINISZTERELNÖK SZEGEDI BESZÉDE (1937)

A törvényhozás 1938-tól kezdődően fogadta el az állampolgári jogegyenlőség elvével nyíltan szembehelyezkedő diszkriminatív rendelkezéseket a magyar jogrendbe beépítő zsidótörvényeket. Ennek a korszaknak az első zsidóellenes törvénye a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról szóló 1938. évi XV. tc. volt.⁶ Elfogadása nem érte egészen váratlanul a magyar társadalmat, hiszen a háttérben már évek óta folytak az előkészületek.⁷ A közvetlen előzmények közé tartozott Darányi Kálmán miniszterelnök 1937. április 18-án, a kormánypárt, a Nemzeti Egység Pártja szegedi Városi Színházban tartott nagygyűlésén elmondott beszéde, amely már az ún. zsidókérdés kormányzati szintű rendezésének szándékát vetítette előre. A miniszterelnök a zsidókérdést elsődlegesen gazdasági problémának tartotta: a zsidó lakosságnak, állította, eleve magas az országos arányszáma Magyarországon, ám a zsidóság még ezen

⁶ Ladányi Andor: Az első zsidótörvény megszületése. *Múlt és Jövő* 2010/2. 102-121. o.

⁷ Ungváry Krisztián: A Horthy-rendszer mérlege. Diszkrimináció, szociálpolitika és antiszemitizmus Magyarországon. Pécs – Budapest, Jelenkor – OSZK, 2013. 187-188. o.

a magas arányszámon is jóval meghaladóan jutott érvényesülésre a gazdasági életben. A magyar társadalmat – miként fogalmazott – „*irritálja*” a Keletről beszivárgó „*galíciái*” úgymond „*ösztönös üzleti mohósága*” is, akiknek további beszivárgását a kormány a legszigorúbb eszközökkel fogja megakadályozni.⁸ A Darányi Kálmán által bejelentett tervek, miként az adóreform, a társulati adó emelése, a gazdasági és pénzügyi körök bevonása az értelmiségi munkanélküliség megszüntetésére – ahogyan ezt a német követség egykorú jelentése is hangsúlyozta – elsősorban a tőkeerős zsidóságot fogják sújtani, ezért kihatásában „*antiszemita jellegű*” intézkedéseknek tekinthetők.⁹ Az 1937-es szegedi beszéd után már senkit sem érhetett váratlanul Darányi miniszterelnök 1938. március 5-i győri beszéde, amelyben – a fegyverkezési program bejelentése mellett – a zsidók gazdasági, társadalmi és kulturális befolyásának csökkentése, egyúttal az antiszemitizmus enyhítése érdekében a zsidókérdés tervszerű és törvényes rendezését is felvetette.¹⁰

A Darányi Kálmán szegedi beszédében rejlő veszélyekre Molnár Kálmán, a pécsi tudományegyetem magyar közjogi (alkotmányjogi) tanszékének professzora figyelt fel. Nem véletlenül, hiszen már évek óta folytatott küzdelmet a pécsi tudományegyetemen is jelentkező szélsőséges és antiszemita megnyilvánulásokkal szemben. A miniszterelnöki beszédre újságcikkkel kívánt reagálni. Gondolatait „A gyűlölet nem építő erő” című 1937. május elsejei keltezésű írásában, amelynek közlésétől azonban, amint ezt a kézirat első oldalára utóbb ráírta, a közelebből meg nem nevezett lapok elzárkóztak.¹¹ Miről is szólt a cikk? Molnár professzor szerint a zsidókérdésnek voltak olyan vonatkozásai, amelyekben a „*keresztény oldalon*” egyetértés mutatkozott. A zsidókérdés gazdasági okait illetően egyetértett a miniszterelnök okfejtésével, ám meggyőződése szerint ehhez az általa is súlyosnak tekintett gazdasági és társadalmi kérdéshez csak higgadtsággal, körültekintéssel és felelősségérzettel, nem pedig gyűlölettel és ártani akarással szabad hozzányúlani. Vitán felül állónak tartotta ugyanakkor azt is, hogy az európai keresztény civilizáció keleti kapujánál őrt álló Magyarország a zsidókérdést kizárólag az „*európai keresztény szellemben*” oldhatja meg. A „*keleti barbárság*” eszközeivel ugyanis nem lehet a közélet nagy problémáit végérvényesen megoldani. „*A nagyhangú frázisok hangoztatói nálunk annál kevésbé veszedelmesek, minél hangosabbak.*” A helyes megoldáshoz az

⁸ Magyar Távirati Iroda. Napi hírek/Napi tudósítások (1920-1944). 1937. április 18. 17-18. o.

http://mol.arcanum.hu/mti/opt/a100929.htm?v=pdf&q=WRD%3D%28%FCzleti%20moh%F3s%E1g%*%29%20and%20DATE%3D1937.04.15--1937.04.30_&s=SORT&m=0&a=rec.

⁹ Werkmeister [Karl] budapesti követségi tanácsos jelentése a külügyminisztériumnak. Budapest, 1937. április 20. In: A Wilhelmstrasse és Magyarország. Német diplomáciai iratok Magyarországról 1933-1944. Szerk.: Ránki György-Pamlényi Ervin-Tilkovszky Loránt-Juhász Gyula. Budapest, Kossuth, 1968. 214. o.

¹⁰ Katzburg, Nathaniel: Zsidópolitika Magyarországon 1919-1943. Budapest, Babel, 2002. 86-87. o.

¹¹ Molnár Kálmán: A gyűlölet nem építő erő. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 6217/253. Lásd továbbá Schweitzer Gábor: A „zsidóbérenc”. Adalékok Molnár Kálmán közjogász-professzor pályaképehez. Sárospataki Füzetek, 2012/2. 61-74. o.

„eszmék tisztázásán keresztül” vezet az út. Ennek kapcsán írta, hogy „keresztényietlen, törvénytelen és esztelen” követelésnek tartja, hogy a kikeresztelkedett zsidókat is a zsidók kategóriájába számítsák. Keresztényietlen, mert szembehelyezkedik a kereszténység parancsolataival. Törvénytelen, mert Magyarországon közjogi értelemben csak zsidó vallás létezik, „*zsidó faj nincs*”. Ám ez a törekvés ellentétben állna a magyar alkotmány szellemével is, hiszen a fajelmélet elfogadása „*szétrobbantaná a Szent Korona államszervezetének*” a tartópilléreit. A magyar államiséget és nemzetegységet megtestesítő Szent Korona ugyanis „*összefogott és összetartott mindenkit*”: nemest, jobbágyot, „*idegenfajú hospeseket*”, de még a királyi védelem alatt állott zsidókat is. A cikkíró esztelenségnek tartotta a megkeresztelkedettek zsidók közé számítását, mert a magyarok nincsenek olyan sokan, hogy kizárják maguk közül azokat, akiknek ősei „*idegen faj fiai voltak*”. A felvetés azért is elfogadhatatlan volt Molnár Kálmán számára, mert a zsidókérdés „*legmegnyugtatóbb*” megoldásának az asszimilációt tekintette. „*A törzsökös zsidóság jóformán már asszimilálódott. Ezt a folyamatot nem megzavarni kell, hanem elősegíteni.*” Felelőtlen izgatásnak, népszerűség-hajhászó demagógiának tartotta ugyanakkor azokat a kijelentéseket is, amelyek a zsidókérdés megoldásaként a zsidó vallású magyar állampolgárok túlnyomó többségének – Molnár Kálmán adatai szerint mintegy négyszázötvenezer embernek – az országból történő kikergetését szorgalmazták.¹² A nem éppen „*kesztyűs kézzel*” eljáró Német Birodalom sem tudta véleménye szerint megvalósítani ezt. Minél szélsőségesebb és minél esztelenebb az antiszemita izgatás, annál több higgadt és „*úri*” gondolkodású ember undorodik meg ettől a magyar gondolatvilágtól idegen „*embervadászattól*”. Összegzése szerint az antiszemitizmus esztelen túlzásai miatt egyre többen fordulnak majd részvétellel a zsidóság „*mint a lelki durvaság szájalomra méltó áldozatai*” felé, még azok közül is, akik a világháború előtt a gazdasági liberalizmus „*veszélyes magvetése*” ellen harcoltak, illetve az 1918-1919-es események kapcsán „*nem éppen hangfogóval*” mondtak bírálatot a forradalomban részt vevő zsidók szerepéről.¹³

Molnár Kálmán nézetei egyértelműen szembehelyezkedtek a közgondolkodást mérgező faji szemlélettel. A magyar közjogi hagyománnyal megegyezően azt vallotta, hogy a zsidóság Magyarországon vallási, nem pedig faji kategóriát jelent. Miközben a zsidóság gazdasági és társadalmi térfoglalásáról szóló vészjósló nézetek nem álltak messze felfogásától, a zsidóság – zsidó vallásúak és zsidó származásúak – intézményes kirekesztésére irányuló törekvésekkel szemben a társadalmi integrációt előmozdító asszimiláció fontosságát hirdette. Valószínű tehát, hogy a fenti megfontolások is szere-

¹² Az 1930-as népszámlálás szerint 444 567 izraelita felekezetű állampolgár élt Magyarországon, ami az ország összlakosságának 5,1%-át jelentette. Az 1941-es népszámlálás adatai szerint ugyanakkor a területi revízió által megnövekedett ország területén 725 000 izraelita felekezetű állampolgár élt Magyarországon, ami az összlakosság 4,9%-át jelentette.

¹³ Molnár Kálmán: A gyűlölet nem építő erő. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 6217/253.

pet játszottak abban, hogy az elkövetkező évek antiszemita politikájával és törekvéseivel szemben – a korábban megfogalmazott fenntartások ellenére – az általa követendőnek tartott európai és keresztény szellemben foglaljon állást.

„[...] SOHA NE TÁGÍTSUNK AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁGI JOGEGYENLŐSÉG ELVÉTŐL”. A ZSIDÓTÖRVÉNYEK OPPONÁLÓI

A miniszterelnök tehát az 1937. április 18-i szegedi beszédet követően az 1938. március 5-i győri beszédben jelentette be a zsidókérdés törvényes rendezését. A következő hónapban a kormányzat már be is terjesztette a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról szóló 1938. évi XV. tc.-ként elfogadott törvényjavaslatot. A képviselőházi vita kezdetekor, 1938. május 5-én hangsúlyozottan keresztény írók, művészek és tudósok tiltakozó nyilatkozatot tettek közzé a *Pesti Napló*ban. *„Minket keresztény hitünk, hazafias meggyőződésünk az ország európai hitéhez és nemzeti függetlenségünkhöz való ragaszkodásunk készítet arra, hogy soha ne tágítsunk az állampolgári jogegyenlőség elvétől, amelyet történelmünk legszebb korszakában, az európai magyarság legnagyobb elméi vívtak ki”* – emelték ki a memorandum aláírói.¹⁴ A törvényjavaslat véleményük szerint meg is alázza a *„keresztény középosztályt”*, hiszen azt feltételezi róla, hogy az állampolgári jogegyenlőség elvének semmibe vételével *„jogfosztástól, megsegényítő gyámkodástól, kényszeralkalmazástól”* várja megélhetése biztosítását. Feltételezi továbbá a keresztény középosztályról *„azt az erkölcsi eltévelyedést”* is, hogy polgártársaik megbélyegzése, valamint polgári jogaik kifogatása árán kíván érvényesülni, illetve boldogulni.¹⁵ A nyilatkozathoz a magyar alkotmányjog-tudomány képviselői közül ketten csatlakoztak: Molnár Kálmán, valamint Polner Ödön, a szegedi tudományegyetem közjogi tanszékének nyugalmazott professzora. A jogegyenlőség fenntartására, kereszténységre, európaiságra és hazafiságra apelláló érvek természetesen nem tántorították el a kormányzatot eredeti szándékától.

A már Imrédy Béla miniszterelnöksége idején, 1938. május 29-én kihirdetett 1938. évi XV. tc. rendelkezései kimondták, hogy főszabályként öt, kivételesen indokolt esetekben azonban tíz éven belül húsz százalékra kell leszállítani a törvénycikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozó zsidók arányát a szabadfoglalkozású pályákon (például ügyvédek, közjegyzők, mérnökök, hírlapírók, színművészek körében), továbbá a tíz

¹⁴ Írók, művészek, tudósok deklarációja a magyar társadalomhoz és a törvényhozás tagjaihoz. *Pesti Napló*, 1938. május 5. A deklaráció 59 aláírója között szerepelt Bartók Béla, Bárczy István, Ferenczy Noémi, Kernstok Károly, Kodály Zoltán, Móricz Zsigmond, Remenyik Zsigmond, Schöpflin Aladár, Somlay Artúr, Supka Géza és Tersánszky J. Jenő is.

¹⁵ Uo.

főnél többet foglalkoztató pénzügyi, kereskedelmi és ipari vállalkozásoknál. Ezt a kvótát a jogalkotó oly módon kívánta elérni, hogy például a szakmai kamarákba a törvény hatálya alá tartozó zsidó személyek, a kivételezettektől eltekintve, csak olyan arányban vehetők fel, hogy számuk a szakmai kamara összes tagjának húsz százalékát ne haladja meg. A törvény értelmében ugyanakkor nemcsak az izraelita felekezet tagjai, hanem az 1919. július 31-e után valamely keresztény felekezetre áttértek is zsidónak minősültek. A törvény rendelkezéseinek végrehajtását illetően a törvényhozás a minisztériumot széles körű rendeletalkotási jogkörrel ruházta fel. Az első zsidótörvény összességében mintegy tizenötezer munkavállaló állását veszélyeztette, ami a családtagokkal együtt mintegy ötvenezer embert érintett.¹⁶

Alig fél évvel az 1938. évi XV. tc. hatályba lépését követően az Imrédy-kormány hozzáfogott az eddigieknél súlyosabb közjogi és magánjogi korlátozásokat jogrendbe léptető – egyúttal a korábbiaknál határozottabban faji alapra helyezkedő, ennek következtében szélesebb személyi kört érintő – a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló 1939. évi IV. tc.-ként elfogadott második zsidótörvény előkészítéséhez.¹⁷

A kilátásba helyezett újabb jogcsorbító, illetve jogfosztó intézkedésekkel szemben Molnár Kálmán 1938/1939 fordulóján a *Magyar Nemzet* hasábjain fordult a nyilvánosság felé: „*azért, ami a magyarságnak mai sorsdöntő napjaiban történik, azért minden magyar, aki már gondolkozni tud [...] irtózatossággal tartozik. Manapság, annyiszor hangzanak felénk a fenyegetés és megfélemlítés dörgedelmes szavai és átkozódásai, annyian írják és kiáltják: jaj a zsidóknak, de még jajabb a keresztény zsidócsahosoknak és zsidóbérenceknek, hogy úgy érzem jelentkeznem kell. [...] Tehát kérésem a proskribáltak jegyzékét vezetőkhöz a következő. Ha netalán a nevem még nem volna feljegyezve, kérem pótlólag feljegyezni. Sohasem tartoztam és most sem tartozom az embervadászok közé -- fogalmazott, majd így folytatta: Nem a zsidók tettek zsidócsahossá, hanem a magyartalan magyarkodók és a Krisztustól elfordult keresztények.*”¹⁸ Néhány héttel később újabb cikket publikált a *Magyar Nemzet*ben. Álláspontja szerint a társadalmi és gazdasági élet megzavart egyensúlyát kétségkívül biztosítani kell, „*az indokolatlan zsidó túlsúlyt meg kell szüntetni, az igazságos arányt helyre kell állítani*”, csakhogy mindezt nem azon az áron kell megvalósítani, hogy a társadalmi békét és nyugalmat súlyosan megzavarják. Helytelennek tartotta, hogy „*közjogi gettót*” létesítsenek a zsidók számára. Közjogi gettó helyett „*ki kell seperni*” a gettót, mégpedig felekezeti hovatartozásra tekintet nélkül. A törvény szigora

¹⁶ Tilkovszky Loránt: A zsidótörvények mint a Holocaust előzményei. In: The Holocaust in Hungary: Fifty Years Later. Szerk.: Randolph L. Braham – Attila Pók. New York, Columbia University Press, 1997. 124. o.

¹⁷ Ladányi Andor: A második zsidótörvény. Századok, 2013/6. 1423-1458. o.

¹⁸ Molnár Kálmán: Mindenki felelős. Magyar Nemzet 1938. december 30.

sújtson le a bűncselekményt elkövető zsidókra és nem zsidókra egyaránt. Ugyanakkor a „*velünk évszázados sorsközösségben élő hazafias, munkás, kifogástalan zsidóság igazságot, megértést és méltányosságot várhat tőlünk*”. A sárga folt – figyelmeztette olvasóit – annak homlokára nyom szégyenfoltot, „*aki azt embertársa ruhájára kívánja akasztani*”.¹⁹

A második zsidótörvény parlamenti vitája idejéről fennmaradt Molnár Kálmán irat-hagyatékában egy levélfogalmazvány is, amelyet Rassay Károlynak, a zsidótörvények ellen bátran és következetesen küzdő liberális parlamenti ellenzék vezéregyéniségének címzett. Rassay képviselőházi beszédei – fogalmazott Molnár professzor – az utókor előtt fogják igazolni, hogy „*ebben a szomorú korban is voltak jogászok, akik a tételes jogban nemcsak üres hatalmi eszközöket és formákat láttak, hanem az Istentől belénk oltott igazságérzet emberi szócsövéét és gyakorlati megvalósítását*”. Rassay felszólalásai azt is bizonyítani fogják, hogy: „*ebben a korban is voltak törvényhozók, akik logikusan tudtak gondolkodni; akiknek az volt a törekvésük, hogy az alkotandó jogszabályok világosak, belső ellenmondás nélküliek, az önkényt kizáróak, emberséges jogalkalmazók által jóhiszeműen alkalmazhatók; becsületes emberek lelki és testi megkínzását kerülők legyenek. Igazolni fogják, hogy ebben a korban is voltak lelkileg keresztény emberek*.”²⁰ Bárhogy is vélekedett a korábbiakban Molnár Kálmán a zsidókérdésről, illetve annak rendezéséről, a magyar közjogi hagyománnyal és keresztény felfogásával ellentétes jogcsorbító és jogfosztó rendelkezések, illetve törekvések felülírták korábbi nézeteit.

Polner Ödön szintén a sajtó nyilvánosságán keresztül, az *Esti Kurír* 1939. január 6-i számában megjelenő interjúban nyilvánított véleményt a készülő újabb jogcsorbító zsidótörvényről. A javaslatról azt tartotta, hogy az éles ellentétben áll azzal az iránnyal, amelyet a magyar törvényhozás az 1848-as polgári forradalomtól az első világháború időszakáig követett. Ezzel a megjegyzéssel az általa felidézett korszak liberális jogpolitikai irányvonalára célzott. Ezt tekintve a törvényjavaslat a visszafejlődés útjára lépett. A jogalkotó – hívta fel a figyelmet – egy „*új jogi osztálykülönbséget*” vezetett be; a fajtát, ami ismeretlen fogalom a magyar közjogi gondolkodásban. A visszafejlődés ugyanakkor emberiességi, művelődési és gazdasági területen is érzékelhető. A zsidójavaslat – szándékai szerint – jobboldalinak, nemzetinek és kereszténynek tartotta magát. Amennyiben a szabadságellenes, kötöttségek és korlátozások felé haladó irány minősül jobboldalinak, akkor a zsidójavaslat kétségtől jobboldali. Ha pedig nemzeti alatt az értendő, ami a nemzet érdekében áll – ránézve „*hasznos, célszerű, vagy szükséges*” –, akkor a vélemények ezt illetően már Polner Ödön szerint eltérőek lehetnek. Abban azonban egészen bizonyos volt, hogy a javaslat nem „*krisztusi szel-*

¹⁹ Molnár Kálmán: A magyar múlt tanulságai. Magyar Nemzet, 1939. február 4.

²⁰ Molnár Kálmán levélfogalmazványa Rassay Károlynak. Pécs, 1939. április 27. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 2413/80.

lemű”, hiszen a Megváltó – a törvényjavaslat összeállítóival ellentétben – azt vallotta, hogy „*minden ember egyformán felebarátunk, nemzeti és faji különbség nélkül*”.²¹ A „faj” közjogi relevanciájával kapcsolatban mellesleg Polner Ödön kéziratban fennmaradt, „Magyarország jelenlegi alkotmánya” című összefoglalójában akként vélekedett, hogy: „*[F]ajokat és faji különbségeket, amelyek alatt helyesen csupán az anthropológiai alapon nyugvó különbségek [...] érthetők, a magyar törvényhozás nem ismer.*”²² Polner Ödön kirekesztő rendelkezések elleni tiltakozásának egyébként bizonyos távoli előzménye is volt. Visszaemlékezéseiben írt arról, hogy 1922-23-ban elsősorban a „*numerus clausus*” törvény miatt nem vállalta az Erzsébet Tudományegyetem rektori tisztségét, mert – miként tömören fogalmazott – nem egészen helyeselte a törvényt és rektorként nem szeretett volna a végrehajtás nehézségeibe belebonyolódni.²³

A higgadt figyelmeztetések ezúttal is hiábavalónak bizonyultak. A már a Teleki-kormány hivatali idején, 1939. május 5-én kihirdetett 1939. évi IV. tc. a korábbi húsz százalékról tizenkét százalékra redukálta az ipari és kereskedelmi vállalatoknál alkalmazható, míg hat százalékra, azaz lényegében országos arányszámára csökkentette a szabadfoglalkozású pályákon elhelyezkedhető zsidók, illetve zsidónak minősülő személyek arányát. Az egyetemekre és főiskolákra felvehető zsidók arányát, a műegyetemre vonatkozó tizenkét százaléktól eltekintve, hat százalékban állapították meg. Teljességgel megvonták a zsidóktól az állami egyedáruság alá eső cikkek árusítását. Erőteljesen korlátozták a zsidók politikai jogait, aminek következtében közel százezren veszítették el országgyűlési és helyhatósági választójogukat. A helyi önkormányzati testületekbe legtöbb adót fizető (virilis) jogcímen bekerülő zsidókat megfosztották tagságuktól. Az izraelita felekezet felsőházi képviselőtén kívül zsidó nem lehetett a felsőház tagja sem.²⁴ Teljességgel elzárták a közszolgálati pályákat a zsidók elől. A rendelkezések nyomán hatvanezren váltak munkanélkülivé, ami a családtagokkal együtt százötvenezer embert jelentett.²⁵

A diszkriminatív rendelkezéseket a magyar jogrendbe beépítő első és második zsidótörvénnyel szemben tehát Molnár Kálmán és Polner Ödön határozottan elutasító álláspontot foglaltak el. Elfogadhatatlannak tartották, hogy a rendelkezések szembe helyezkedtek az állampolgári jogegyenlőség elvével, miként azt is kifogásolták, hogy a

²¹ Polner Ödön: Jobboldali, nemzeti, keresztény? Szakvélemény a zsidójavaslatról. Esti Kurír 1939. január 6.

²² Polner Ödön: Magyarország jelenlegi alkotmánya. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/31-35.

²³ Polner Ödön: Emlékeim. Nagypapától. Szerk. Havass Miklós. Budapest, Corner, 2008. 393. o.

²⁴ Az izraelita felekezet felsőházi képviselőtét az 1940. évi XXVII. tc. szüntette meg.

²⁵ Lásd Tilkovszky: i.m. 127. o. Egykorú kimutatások szerint ugyanakkor 1942. december 31-ig bezárólag 90 000-en veszítették el állásukat, ami az eltartott családtagokkal együtt 220 000 embert jelentett. Idézi Jehuda Don: A magyarországi zsidóság társadalom- és gazdaságtörténete a 18--20. században. Budapest, MTA Judaisztikai Kutatócsoport – Élet és Irodalom, 2006. 154. o.

zsidótörvények faji jellegük miatt nemcsak a magyar közjogi hagyománnyal, hanem a keresztény eszmeiséggel is ellentétbe kerültek. Molnár Kálmán már az 1938. évi XV. tc. elfogadását követően egyértelműen kimondta az elmúlt esztendő alkotmányjogi reformtörekvéseit tárgyaló könyvében, hogy a zsidótörvény rendelkezései megszüntették az állampolgárok egyenjogúságát a zsidók és a zsidókkal egy tekintet alá eső személyek vonatkozásában.²⁶ A társadalmi és gazdasági életben tapasztalható aránytalanságok szerint nem orvosolhatók az állampolgári jogegyenlőség felrúgásával járó arányosítás beláthatatlan következményekkel járó ígéretével. A jogegyenlőség fogalma alatt Molnár Kálmán, miként ezt 1929-ben megjelent magyar közjogi összefoglalójában kifejtette, az állampolgároknak a törvény előtti egyenlőségét értette, vagyis azt a követelményt, hogy *„az állampolgárokat születési kiváltságok és rendi különbségek által nem tagolt egységes jogrend kapcsolja össze”*, továbbá a jogok szerzésének és a kötelezettségek keletkezésének feltételei mindenkre nézve azonosak legyenek, illetve a közterhek egyenlően oszoljanak meg.²⁷ A zsidótörvényekről alkotott véleményéről tanúskodnak azok a lapalji sorok is, amelyeket saját használatban lévő magyar közjogi tankönyvébe jegyzett fel *„Az állampolgárok egyenjogúsága”* című fejezet 130. oldalán. *„Zsidótörvények!! Anatole France mondja, hogy »a butaság szomorúbb, mint a gonoszság. Mert a gonoszság néha szünetel, a butaság soha!« - Ehhez hozzátehetjük, hogy legszomorúbb, ha a kettő együtt jelentkezik.”*²⁸ Molnár Kálmán antiszemita törekvésekkel és rendelkezésekkel szembeni kiállásainak szakmai és erkölcsi súlyát csak növeli, hogy – miként ez 1949-ben írt visszaemlékezéseiből ki is derül – előbb saját kritikus nézetein kellett felülkerekednie. *„Az antiszemitizmus embertelen tobzódásával szemben volt a helytállás a legnehezebb. Részen azért is, mert az antiszemitizmus gyökerei olyan forrásokból táplálkoztak, amelyet a zsidók széles rétegeinek féktelen és aránytalan érvényesülési vágya, kapzsisága, s az ebből származó szűrése, egészségtelen és káros térhódítása is táplált és dagasztott, mire évtizedeken át több cikkemben magam is rámutattam. Sok újabb keletű, ún. 'zsidóbérenc' cikkem megírása közben bizony először önmagammal kellett kemény küzdelmet folytatnom.”*²⁹

Az alkotmányjog-tudomány művelői közül mások is hangot adtak, még ha Molnár Kálmánnál és Polner Ödönnél óvatosabb formában is, a diszkriminatív zsidótörvények alkotmányjogi irányultságával szembeni fenntartásaiknak. Közéjük tartozott Zsedényi Béla, a miskolci evangélikus jogakadémia professzora, aki a magyar alkotmányjog 1918 és 1938 közötti változásait áttekintő művében az állampolgárok jogait és kötelességeit

²⁶ Molnár Kálmán: Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó, 1938. 163. o.

²⁷ Molnár Kálmán: Magyar közjog. Harmadik kiadás. Pécs, Danubia Kiadás, 1929. 128. o.

²⁸ A „Magyar közjog” 130. oldalán olvasható bejegyzést lásd MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 2413/92.

²⁹ Dr. Molnár Kálmán nyug. egyetemi r. tanár Életrajzi vázlata. Magyar Országos Levéltár R. 313. 4. doboz.

érintő változásokkal összefüggésben hivatkozott az első és a második zsidótörvényre is. *„Ezek közül a törvények közül egyik-másik egész jelentékeny szembehelyezkedést jelent az alkotmány régi tételeivel, sőt alapelveivel is”,* hiszen magukon hordják teljes határozottsággal az új kor eszméinek és új világnézetének bélyegét.³⁰ A Zsedényi Béla által hivatkozott „új kor” és „új világnézet” a totalitárius és autoriter rendszerek hazai jogtudomány által „új közjogi irány” néven ismert nézeteire vonatkozott.

Bölöny József budapesti ügyvéd, a pécsi tudományegyetem magántanára 1942-ben megjelenő közjogi összefoglalójában csupán annyit emelt ki, hogy a hatályos zsidótörvények *„megszorították az állampolgári jogegyenlőséget.”*³¹ Egyik 1940 tavaszán megjelenő hírlapi cikkében viszont megvetően nyilatkozott azokról a *„kirakatkeresztyényekről”,* akik üzleteiket, mintegy jelezve, hogy nincs közük a zsidósághoz, a hivalkodó, ám értelmetlen *„öskeresztény”* jelzővel látták el. Bölöny szerint a zsidótörvények szükségességéről, hasznosságáról és célszerűségéről különbözőek lehetnek a vélemények, azt azonban vitán felül állónak tartotta, hogy a keresztény kifejezést számára elfogadhatatlan módon profanizálták az *„állítólagos keresztények”*. A cikkíró azokat tekintette *„kirakatkeresztyényeknek”,* akik egy állás elnyerése érdekében semmi más érdemre nem tudtak hivatkozni, mint arra, hogy egyik nagyszülőjük sem volt zsidó. *„A Megváltó korbáccsal verte ki a kufárokat a templom előcsarnokából, épp így megérdemli a korbácsot az, aki kereszténységét nem szent kötelességnek tekinti arra, hogy igazán istenfélő keresztény életet éljen, hanem azt aprópénzre akarja váltani s ennek hangoztatásával óhajt embertársai rovására anyagi előnyökhöz jutni.”*³²

„SALUS REI PUBLICAE...” – A ZSIDÓTÖRVÉNYEK LEGITIMÁLÓI ÉS INTERPRETÁLÓI

Az 1938-ban és 1939-ben elfogadott zsidóellenes törvények alkotmányjogi igazolása Szontagh Vilmos, a miskolci evangélikus jogakadémia professzora, valamint Kaas Albert, a budapesti közgazdaságtudományi egyetem közjogász professzora önálló kiadványként megjelenő műveiben mutatható ki.

³⁰ Zsedényi Béla: A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig. Miskolc, Ludvig István Könyvnyomdája, 1939. 11. o.

³¹ Bölöny József: Magyar közjog. Budapest, Gergely R. Könyvkereskedése, 1942. 183. o. Idézi Lehotay Veronika: Szabadságmegvonó intézkedések a Horthy-korszakban, különös tekintettel a zsidótörvényekre (PhD-értekezés). Miskolc, 2012. 24. o.

³² Bölöny József: Kereszténység a kirakatban. Felsőmagyarországi Reggeli Hírlap, 1940. március 24. In: Bölöny József: A magyar közjog időszerű kérdései. I. kötet (1926-1940). Budapest, Gergely R. Könyvkereskedése, 1941. 455-457. o.

Az 1939. évi IV. tc. alkotmányosságával összefüggő kérdéseket Szontagh Vilmos előbb hírlapi cikkben, utóbb önálló kiadványként megjelenő tanulmányban vizsgálta meg. Álláspontja szerint akkor merülhet fel bármilyen törvénnyel szemben az alkotmányellenesség kérdése, ha az adott törvény rendelkezései nincsenek összhangban az elfogadás időpontjának alkotmányszemléletével. Ebben a megközelítésben nem tekinthető alkotmányellenesnek az 1939. évi IV. tc., hiszen rendelkezései összhangban állnak a kor alkotmányszemléletével. A zsidó emancipációt biztosító 1867. évi XVII. tc. elfogadása idején még a „liberális alkotmányszemlélet” dominált, ellenben az 1939. évi IV. tc. meghozatalakor már a „nacionalista alkotmányszemlélet” az irányadó. A nacionalista alkotmányszemlélet pedig – miként fogalmazott – nem tűri osztályok, rendek, „fajok” öncélú érvényesülését a „nacionalizmus ideálja”, valamint „a nemzeti államiság” rovására.³³ Azaz nem az 1939. évi IV. tc. tekinthető alkotmányellenesnek, hanem az a „liberális jogállapot”, amelynek megszüntetésére maga az 1939. évi IV. tc. irányult. Kissé részletesebben fejtette ki ugyanezeket a nézeteket „A zsidótörvény jogtudományos szemléletben” címmel 1939-ben megjelent művében, amelyben különbséget tett alaki és – a mostani áttekintés szempontjából releváns – anyagi alkotmányellenesség között. Véleménye szerint anyagi értelemben akkor tekinthető alkotmányellenesnek egy törvény, ha az alakilag kifogástalan törvény rendelkezései tartalmilag ellenkeznek „valamely előző írott vagy íratlan alkotmányi jogtétellel”. Ám miután az „alkotmány szellemen” koronként változik, ennek következtében az 1939. évi IV. tc.-kel szemben nem hozható fel alkotmányellenességre alapozott kifogás. Azt azonban elismerte, hogy a zsidó lakosság a jogegyenlőséget megszüntető rendelkezések következtében a korábbi jogállapothoz képest hátrányos helyzetbe kerül, így érdeksérelme „vitán felül áll”.³⁴ Szontagh professzor a zsidóságot olyan „fajilag elkülönült népcsoport”-nak tekintette, amelynek az állami és társadalmi életre való veszedelmességét a népcsoport tagjainak sajátos faji ideológiájából eredő öncélú tevékenységében látta.³⁵

Kaas Albert 1938-ban közzétett kiadványában nem is az alkotmányszemlélet változásán, hanem a gazdasági és társadalmi élet vonatkozásain keresztül vizsgálta a zsidókérdést. „A zsidókérdést Magyarországon az tette égetővé és a napirendről le nem tehetővé, hogy gazdasági téren aránytalanul túlsúlyba jutottak és a múlt század végén sajtószereplésük öntudatára ébredtek s azt minden téren érvényesíteni akarták.” Általánosításokon alapuló okfejtése akkor keresztezte az alkotmányjog területét, amikor a jogegyenlőség elvének korlátozhatóságát a létért való küzdelem szükségességéből vezette le. „Nem az emberi jog, sem nem a jogegyenlőség elve a döntő, hanem a küzde-

³³ Szontagh Vilmos: A zsidótörvény és a magyar alkotmány. Magyar Élet, 1939. május 28. 7. o.

³⁴ Szontagh Vilmos: A zsidótörvény jogtudományos szemléletben. Miskolc, Ludvigh István Könyvnyomdája, 1939. 3-5. o.

³⁵ Uo. 16. o.

lem a létért.” A jogegyenlőséget és az emberi jogokat szerinte az államok csak addig a határig tisztelték, ameddig ezek a jogelvek nem veszélyeztették a közösség egyetemes érdekeit. „*S ha a valódi salus rei publicae – azaz a közérdek – követelte, megszükitették.*” A zsidókérdés meglátása szerint akkor juthat nyugvópontra, ha a zsidóság lemond arról a helyzeti előnyről, amelyet évtizedeken keresztül élvezett és szakít „*öncélúságával*”.³⁶

Az alkotmányjog-tudomány képviselői közül ugyanakkor többen interpretálták a zsidótörvények elfogadását követően megjelenő alkotmányjogi tankönyvekben vagy alkotmányjogi összefoglalókban – de a legitimálóktól eltérően nem önálló munkában – a jogalkotói szándékokkal lényegében megegyezően a diszkriminatív rendelkezéseket. Közéjük sorolható Tomcsányi Móric felsőházi tag,³⁷ a budapesti tudományegyetem közjogász professzora, akinek 1940-ben megjelenő magyar közjogi tankönyve a személyes szabadsággal összefüggésben tárgyalta a kormányzat által szükségesnek tartott közérdekű korlátozásokat intézményesítő zsidótörvények jogelvi vonatkozásait. Az 1939. évi IV. tc. fő célját a hivatalos felfogással megegyezően abban látta, hogy a zsidók – „*magyar faj és magyar nemzet*” fejlődőképességét veszélyeztető – gazdasági és társadalmi térfoglalását összhangba hozzák országos arányszámukkal. A jogegyenlőségről azt vallotta, hogy az fogalmilag nem azonos a matematikai egyenlőséggel, továbbá a jogegyenlőség elve össze is egyeztethető a jogok és kötelezettségek arányosításának a szempontjával. Jogpolitikai szempontból ugyanakkor elfogadhatónak tartott minden olyan korlátozást, amelyet „*a nemzet életbevágó érdeke*” valóban szükségessé tett. A zsidótörvények indokaként Tomcsányi arra hivatkozott, hogy a törvényhozás a korlátozásokat kül- és belpolitikai okokból a nemzet érdekében szükségesnek tartotta, „*mert a zsidóságnak egyes, nemzeti szempontból nem asszimilálódott rétegének különösen a jelen század eleje óta megnyilvánult nemzetellenes magatartása által s általában a zsidóknak egyes pályákon való aránytalan térfoglalása miatt a magyar faj és a magyar nemzet fejlődőképességét veszélyeztetve látta*”.³⁸ A diszkriminatív törvények meghozatalának okaira rávilágító érvek és vádak már messze estek az alkotmányjog területétől. Tankönyvének 1943-as kiadásában a személyes szabadság további korlátozásaként mutatta be a zsidók és nem-zsidók közötti házasságkötést tilalmozó 1941. évi XV. tc. rendelkezéseit.³⁹

Egyed István, a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem közjogász professzora 1943-ban közzétett, „*A mi alkotmányunk*” című összefoglalójában a gazdasági, társadalmi és közéleti területein érvényesülő korlátozások céljaként „*az állam*

³⁶ Kaas Albert: A zsidókérdés. Budapest, Stádium Sajtóvállalat Rt., 1938. 14. o.

³⁷ A felsőház tagjaként Tomcsányi Móric egyetlen alkalommal sem szólalt fel a zsidótörvények vitái során.

³⁸ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 187. o.

³⁹ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Ötödik kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943. 195-197. o.

keresztény jellegének fenntartását”, a *„fajtisztaság megóvását*”, valamint *„a többség vezető szerepének biztosítását*” nevezte meg.⁴⁰ A zsidótörvények, álláspontja szerint, a zsidónak minősített személyek *„túlságos arányú érvényesülését*” kívánták bizonyos területeken megakadályozni azáltal, hogy érvényesülésüket *„országos lélekszámuk*” arányára szorították vissza, illetve egyes területeken meg is szüntették.⁴¹ A jogegyenlőség ugyanakkor Egyed István felfogásában kizárólag a jogok megszerzésére biztosított egyenlő lehetőségeket, illetve azonos feltételeket. Véleménye szerint az lenne ellentétes a jogegyenlőséggel, ha egyesek – miként bizonyos nemzetiséghez vagy felekezethez tartozók – bizonyos jogokat egyáltalán nem szerezhetnének meg, de a jogegyenlőség elve megítélése szerint nem zárja ki, hogy politikai jogokban *„csak a nemzet politikailag érett és megbízható része részesüljön és hogy a nemzeti társadalom egyes csoportjai az arányos érvényesülésre legyenek korlátozva*”.⁴² Az „arányos érvényesülés” nyilvánvalóan a zsidótörvények hatálya alá tartozó személyekre vonatkozott. A könyv megírása idején, miként erre maga a szerző is hivatkozott, már további jogkorlátozó normák is hatályban voltak. Ezek közé tartozott az 1941. évi XV. tc., az ún. harmadik zsidótörvény is, amely „fajvédelmi” szempontokra hivatkozással megtiltotta a zsidók és nem-zsidók közötti házasság megkötését. A faji rendelkezések szerint zsidónak minősülő törvényhatósági bizottsági tagok, valamint községi képviselőtestületi tagok mandátumát ugyanakkor az 1941. évi XIX. tc. szüntette meg. A törvényhozás időközben elfogadta az izraelita felekezet jogállását csorbító 1942. évi VIII. tc.-et is, amely az izraelita felekezetet törvényesen bevetté nyilvánító 1895. évi XLII. tc. hatályon kívül helyezésével ún. törvényesen elismert felekezetté degradálta az izraelita felekezetet, ami azt a joghátrányt is maga után vonta, hogy a korábbi szabályozással ellentétben a törvény hatályba lépésétől kezdődően tilossá vált az izraelita felekezetre történő áttérés. Az 1942. évi XIV. tc. értelmében a zsidó hadkötelesek nem végezhettek fegyveres szolgálatot a honvédség és a csendőrség kötelékében. Hadkötelezettségüknek kisegítő szolgálat teljesítésével ún. munkásszázadok keretében kellett eleget tenniük. Lényeges tulajdonjogi korlátozásokat léptetett ugyanakkor életbe a zsidók mező- és erdőgazdasági ingatlanairól szóló 1942. évi XV. tc. is. Az Egyed István kötete által említett arányos érvényesülés, másként fogalmazva „*numerus clausus*” elvét láthatóan már nem egy területen a „*numerus nullus*” elve váltotta fel.

A szegedi tudományegyetemen az 1939/40-es tanévben magyar közjogi főkéllégiust tartó Buza László az előadásairól készített gépiratos jegyzet tanúsága szerint azt a véleményt képviselte, hogy jöllehet az 1939. évi IV. törvénycikk ellenkezett a jogegyenlőség formális követelményével, az állami beavatkozás szükségesnek mutatkozott. Mégpedig azért, hogy a jogegyenlőség felfüggesztésével a tényleges egyenlőtlenség elől

⁴⁰ Egyed István: A mi alkotmányunk. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 159. o.

⁴¹ Uo. 158-159. o.

⁴² Uo. 145. o.

bizonyos akadályokat elháríthasson. Buza professzor példaként arra hivatkozott, hogy a gazdasági életben az állampolgárok közötti társadalmi ellentéteket, mindenekelőtt a nagy vagyoni aránytalanságokat, ily módon lehet megszüntetni. Véleménye szerint a jogegyenlőség mindig csak eszköz lehet a tényleges egyenlőség biztosítására.⁴³

Nem sokban tért el a fentiektől Csekey Istvánnak, a szegedi, majd kolozsvári tudományegyetem közjogász professzorának a véleménye, aki 1943-ban megjelenő „*Magyarország alkotmánya*” című kötetében a jogegyenlőség – illetve miként fogalmazott, a jogi egyenlőség – elvének korlátozását, illetve felfüggesztését azzal a jogalkotói szándékkal magyarázta, hogy a zsidók a gazdasági és társadalmi életben ne érvényesülhessenek számarányuknál nagyobb mértékben és ne tölthessenek be irányító szerepet se. A magyar alkotmány Csekey István felfogása szerint a jogi egyenlőségen épült felt. A jogi egyenlőség azonban nem jelentette a jogok és kötelezettségek teljes egyenlőségét, csupán annyit jelentett, hogy az állam összes polgárának a jogait és kötelezettségeit ugyanazok a törvények állapítják meg. A kivételek, amelyek közé sorolta „*a fajiság, illetőleg a vértisztaság*” szerinti különbségtételt, álláspontja szerint nem olyan természetűek, amelyek a jogi egyenlőséget megszüntetnék.⁴⁴ „*A jogi egyenlőség formális követelményének felfüggesztésével az állam azt célozta, hogy a tényleges egyenlőség elől néhány kirívó akadályt el lehessen hárítani*”. Miközben elismerte, hogy a zsidókra vonatkozó korlátozó rendelkezések ellentétesek a jogegyenlőség elvével, a jogegyenlőségről azt tartotta, hogy az csak eszköz lehet a tényleges egyenlőség biztosítása érdekében.⁴⁵ Csekey István nézeteivel kapcsolatban ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy több alkalommal, így a Szegedi Tudományegyetem 1939. évi tanévzáró közgyűlésén tartott „Faj és nemzet” című beszédében, illetve annak nyomán készült tanulmányában egyértelműen szembehelyezkedett a náci fajelmélet nemzetfelfogásával.⁴⁶

KITEKINTÉS – TÖRVÉNYHOZÁSI VITÁK A JOGEGYENLŐSÉGRŐL, ILLETVE A JOGKORLÁTOZÁSRÓL

A kontextus és a párhuzamok miatt célszerű érzékeltetni a jogegyenlőség értelmezésével összefüggő törvényhozási diskurzusokat is. Az 1938. évi XV. tc. megalkotása idején a kormányzat még kísérletet tett arra, hogy összhangba hozza a jogegyenlőség

⁴³ Magyar Közjog Dr. Buza László egyetemi ny. r. tanár úr 1939/40. tanévi előadásai [...]. Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/1. 54.

⁴⁴ Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 223. o.

⁴⁵ Uo. 224-226. o.

⁴⁶ „Ha [...] nemzetünket faji elemeire bontanák, ez önmagunk megtagadásához vezetne. Mert ha magyar fajról beszélünk, arról sohasem mint biológiai, hanem csak mint t ö r t é n e l m i képződményről lehet szó.” Csekey István: *Faj és nemzet*. Szeged, M. Kir. Ferenc József-Tudományegyetem Kiadása, 1939.

fenntartását a jogkorlátozások bevezetésével. Darányi Kálmán miniszterelnök ugyanis a törvényjavaslat képviselőházi – közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, közoktatási, valamint igazságügyi-bizottságok előtti egyesített ülésén arra hivatkozott, hogy „*a nagy elveket*” – miként a jogegyenlőséget – sértetlenül fenn kell tartani, „*de nem formalisztikusan, hanem lényegükben*”. Ennek megfelelően egyenlő előfeltételeket kell biztosítani az életlehetőségekhez, és enyhíteni kell a gazdasági egyenlőtlenségen, amelyet a miniszterelnök szerint éppen a zsidóság egy része idézett elő, illetve tartott fenn bizonyos vállalkozásoknál. Véleménye szerint a törvényjavaslat nem ütközött a zsidók polgári és politikai emancipációját biztosító 1867. évi XVII. tc. rendelkezéseibe, de azt is hangsúlyozta, hogy minden törvény idővel megváltoztatható.⁴⁷ A képviselőházi bizottsági tárgyalások alkalmával Mikecz Ödön igazságügy-miniszter is érintette a jogegyenlőség kérdését. A magyar törvényhozás –fogalmazott – a jogegyenlőséget sohasem tekintette olyan elvnek, amelynek mindenekfelett érvényesülnie kell a „*nemzet életének rovására*”. Amikor a nemzet egyes társadalmi vagy gazdasági rétegei között az egyensúly megbomlásának elkerülése vagy a köztük támadt ellentétek tompítása érdekében szükségessé vált, a jogegyenlőség elvét a törvényhozás korlátozta.⁴⁸ Utóbb, a képviselőház plénuma előtt Mikecz Ödön egyértelművé tette, hogy a jogegyenlőségnek a társadalmi igazság elvét is tekintetbe kell vennie, ebből következően viszont a jogegyenlőség elve nem is szolgálhat mást, mint a tényleges egyenlőtlenségek csökkentését.⁴⁹ Jól érzékelhető a szemléletbeli különbség Darányi miniszterelnök és Mikecz igazságügy-miniszter felfogása között. Míg Darányi tagadta, hogy a törvényjavaslat sértette volna a jogegyenlőséget, addig Mikecz a közérdekre hivatkozással igazolhatónak tartotta a jogegyenlőség csorbítását. A képviselőház közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, közoktatásügyi, valamint igazságügyi bizottságának együttes jelentése mindenesetre leszögezte, hogy a jogegyenlőség elve hazánkban sohasem jelentett változatlan tartalmú, „*az élet szükségleteitől elvonatkoztatott axiómák foglalatát*”, hiszen a való élet követelményeihez alkalmazkodó jogi szabályozás hol kiterjesztette, hol meg-

⁴⁷ Magyar Távirati Iroda. Napi hírek/Napi tudósítások 1920--1944. 1938. április 26. 25. http://mol.arcanum.hu/mti/opt/a100929.htm?v=pdf&q=WRD%3D%28dar%E1nyi%29%20and%20DATE%3D1938.04.15--1938.04.30_&s=SORT&m=18&a=rec. Lásd továbbá Munkácsi Ernő: A magyar zsidóság és a zsidó vallású magyarok jogi helyzete az 1938: XV. tc. után. In: Ararát. Magyar Zsidó Évkönyv az 1939. évre. Szerk.: Komlós Aladár. Budapest, Országos Izraelita Leányárvaház, 1939. 17-25. o.

⁴⁸ Magyar Távirati Iroda. Napi hírek/Napi tudósítások 1920--1944. 1938. április 26. 42. o. http://mol.arcanum.hu/mti/opt/a100929.htm?v=pdf&q=WRD%3D%28dar%E1nyi%29%20and%20DATE%3D1938.04.15--1938.04.30_&s=SORT&m=18&a=rec.

⁴⁹ Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója XVIII. kötet. Budapest, Athenaeum, 1938. 551. o. (1938. május 12.) Mikecz igazságügy-miniszter a törvényjavaslat felsőházi vitája során is emellett érvelt, hogy a törvényjavaslat nem érinti a törvény előtti egyenlőséget. Lásd Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Felsőházának Naplója III. kötet. Budapest, Athenaeum, 1938. 320. o. (1938. május 24.)

szűkítette a jogegyenlőség elvének az alkalmazását aszerint, hogy „*a nemzet egyetemes közérdeke*” milyen gyakorlati szükségleteket hozott felszínre. A törvényjavaslatba foglalt korlátozások tehát, a nemzet egyetemes érdekeire tekintettel, „*nem rendítik meg a jogegyenlőség elvét.*”⁵⁰ Az együttes jelentés természetesen a többségi álláspontot tükrözte. A kisebbségi véleményt képviselők közé tartozott Rassay Károly, aki a képviselőházi bizottságok egyesített ülésén a jogegyenlőséggel összefüggésben arra mutatott rá, hogy a törvényjavaslat négyszázezer magyar állampolgárt foszt meg állampolgári egyenjogúságától, másodosztályú állampolgárrá degradálva őket.⁵¹ Bethlen István képviselőházi bizottságok előtti beszédében szintén hangsúlyozta az állampolgári jogegyenlőség fontosságát. Véleménye szerint a jogegyenlőség a magyar alkotmány integráns részét és alapját jelentette, hiszen „*a magyar alkotmány a politikai és polgári szabadságjogok teljességének és az egyenlőség megvalósításának foglalatára*”. Kétséget fejezte ki azt illetően, vajon hozzá kell-e nyúlni ehhez az alapelvhez, ha ezt nem az „*ultima ratio*” követeli, és ha rendelkezésre állnak más eszközök a kérdés megoldására?⁵²

A jogegyenlőség értelmezése utóbb a képviselőházi és felsőházi vita során is napirendre került. Míg a liberális, demokrata és szociáldemokrata képviselők számára egyértelmű volt, hogy a törvényjavaslat ellentétben állt az állampolgári jogegyenlőséggel, ami már csak emiatt sem volt elfogadható a számukra, addig a törvényjavaslat támogatói továbbra is cáfolni igyekeztek az állampolgári egyenjogúság sérelmét, vagy pedig az általuk szükségesnek tartott gazdasági és társadalmi célok elérése érdekében elfogadhatónak és szükségesnek tartották annak korlátozását.⁵³ Rassay Károly a képviselőházi bizottsági üléseken elhangzottakra visszautalva hivatkozott arra, hogy a kormányzat félreérti a jogegyenlőség fogalmát. Az állampolgári jogegyenlőség nem egyezik meg a materiális jogok azonosságával és mennyiségi egyenlőségével, hiszen az állampolgári egyenjogúság azt jelenti -- mutatott rá --, hogy a jogszerzés feltételei „*születésre, vallásra, felekezetre, osztályra való tartozásra tekintet nélkül*” azonosak. „*Ez az állampolgári egyenjogúság kritériuma, amely az irodalomban tisztázott, a belső nemzeti*

⁵⁰ 620. szám. „A képviselőház közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, közoktatásügyi, valamint igazságügyi bizottságának együttes jelentése »a társadalmi és a gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról« szóló 616. számú törvényjavaslat tárgyában” In: Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Irományai X. kötet. Budapest, Athenaeum, 1938. 314-315. o.

⁵¹ Magyar Távirati Iroda. Napi hírek/Napi tudósítások 1920-1944. 1938. április 22. 18. o. http://mol.arcanum.hu/mti/opt/a100929.htm?v=pdf&q=WRD%3D%28jogegyenl%u0151s%E9g*%29%20and%20DATE%3D1938.04.18--1938.05.30_&s=SORT&m=2&a=re

⁵² Magyar Távirati Iroda. Napi hírek/Napi tudósítások 1920-1944. 1938. április 23. 20. o. http://mol.arcanum.hu/mti/opt/a100929.htm?v=pdf&q=WRD%3D%28jogegyenl%u0151s%E9g*%29%20and%20DATE%3D1938.04.18--1938.05.30_&s=SORT&m=7&a=rec

⁵³ Az ún. zsidótörvények országgyűlési vitáihoz újabban lásd K. Farkas Claudia: Jogok nélkül. A zsidó lét Magyarországon, 1920-1944. Budapest, Napvilág, 2010.

és a külföldi törvényhozásban gyakorlati példákkal körülhatárolt és amelynek történelmi fejlődését valamennyien ismerjük.”⁵⁴ A kormányzati álláspontot Tasnádi-Nagy András vette védelmébe. A törvényjavaslat, vélekedett, egyrésztől nem ellentétes az izraeliták egyenjogúsítását kimondó 1867. évi XVII. tc.-kel, másrésztől viszont nem elvonja, csupán korlátozza az alanyi jogok gyakorlását. A jogegyenlőségnek, mint alapelvnek az elfogadása ugyanakkor nem lehet oka annak, hogy a társadalmi és gazdasági életben kifejlődött „káros és veszedelmes” egyenlőtlenségek fennmaradjanak.⁵⁵ Az áthidalhatatlan felfogásbeli különbségeket pontosan érzékelteti, hogy amíg a képviselőházi részletes vita során Vázsonyi János, a Nemzeti Demokrata Párt képviselője azt indítványozta, hogy a nyíltság jegyében nevezzék át a dodonai címre hallgató törvényjavaslatot „Törvényjavaslat az állampolgári jogegyenlőség megszüntetése tárgyában” címre, addig a kormányzat álláspontját tolmácsoló Antal István igazságügyi államtitkár szemrebbenés nélkül állította, hogy a törvényjavaslat nem szünteti meg az állampolgári jogegyenlőséget, emiatt a „leghatározottabban tiltakozott” az indítvány ellen, amelyet a T. Ház nem is szavazott meg.⁵⁶

Akadtak ugyanakkor tekintélyes (köz)jogászok, akik csak az 1939. évi IV. tc. elfogadása idején fogalmazták meg alkotmányos aggályukat a diszkriminatív rendelkezésekkel szemben. Közéjük tartozott Vladár Gábor, az MTA levelező tagja, az Igazságügyi Minisztérium törvényelőkészítő ügyosztályának vezetője is, aki ez utóbbi minőségében az 1938. évi XV. tc. előkészületeiből hivatalból vehette ki a részét. Az 1939. évi IV. tc. előkészületei kapcsán viszont már arra hívta fel az időközben igazságügy-miniszterré előlépő Tasnádi-Nagy András figyelmét, hogy – miként erről évtizedekkel későbbi visszaemlékezéseiben számolt be – az 1938. évi XV. tc. rendelkezésein túlmenő intézkedések már szembekerülnek a „keresztény emberiség eszmevilágával”, továbbá rést törnek a jogrenden és azon keresztül utat nyitnak az egész jogrendet elsöpréssel fenyegető eszmeáramlatnak, aminek következtében Magyarország a „művelt nyugat” rokonszenvét is elvesztheti. Az igazságügy-miniszter ezek után már nem vette igénybe a szolgálatait és közvetlenül az előadókkal tárgyalta.⁵⁷ Mindebből az a következtetés vonható le, hogy Vladár Gábor alkotmányos szempontból még nem tartotta aggályosnak az 1938. évi XV. tc.-et, jóllehet az 1939. évi IV. tc.-kel szembeni fenntartások már az 1938. évi XV. tc. vonatkozásában is megállták volna a helyüket, hiszen a jogegyenlőséget tekintve a „gátszakadást” ennek a törvénynek a rendelkezései idézték elő.

⁵⁴ Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója XVIII. kötet. Budapest, Athenaeum, 1938. 311. o. (1938. május 5.)

⁵⁵ Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója XVIII. kötet. Budapest, Athenaeum, 1938. 348-349. o. (1938. május 6.)

⁵⁶ Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója XVIII. kötet. Budapest, Athenaeum, 1938. 570-571. o. (1938. május 13.)

⁵⁷ Vladár Gábor: Visszaemlékezéseim. Budapest, Püski, 1997. 204. o.

Vladár Gáborhoz hasonlóan Pap József, felsőházi tag, a Budapesti Ügyvédi Kamara elnöke is az 1939. évi IV. tc. tárgyalásai idején szállt szembe a tervezett újabb jogkorlátozó, illetve jogfosztó rendelkezésekkel. Álláspontja szerint a törvényjavaslat nemcsak a jogegyenlőség „nagy elvét”, hanem a szerzett jogokat is megsértette. *„Ha most ez a törvényjavaslat akár részben, akár egészben egyes jogosítványokat elvesz a zsidóktól, ezáltal a jogállamon nagy csorbát ejt, és ebbe egyhamar nem lehet belenyugodni.”* Véleménye szerint senkit sem szabad kiragadni *„a magyar nemzet testéből”* és ennek következtében másodrendű polgárrá nyilvánítani, mert ez az eljárás beleütközik az állampolgárságról szóló 1879. évi L. tc. alapelvébe, miszerint a magyar állampolgárság egy és ugyanaz, továbbá ellentétes lenne a nemzetiségek egyenjogúságáról szóló 1868. évi XLIV. tc. *„nagyszerű kijelentésével”* is, miszerint: *„Magyarország összes polgárai az alkotmány elvei szerint politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, amelynek a hon minden egyes fia tagja.”* Noha a törvényjavaslatot nem fogadta el, azt vallotta, hogy a gazdasági élet *„megzavart egyensúlyát”* ki kell egyenlíteni, csakhogy ezt a kiegyenlítődést nem törvényhozási, hanem társadalmi úton látta megvalósíthatónak.⁵⁸

A jogegyenlőség értelmezése az első és második zsidótörvény elfogadása után az állampolgári egyenjogúság felszámolása következtében tulajdonképpen okafogyottá vált, amint ezt Rassay Károlynak a házassági joggal összefüggő „fajvédelmi rendelkezéseket” szabályozó 1941. évi XV. tc. vitája alkalmával elmondott gondolatai is sejtetni engedik: *„nem fogom untatni a T. Házat azzal, hogy ennek az intézkedésnek a helytelenségét az állampolgári egyenjogúság vagy a vallásszabadság nagy elve szempontjából kritizáljam. Ezen már túl vagyunk t. Ház. Ezt az állampolgári egyenjogúságot és a vallásszabadság nagy elvét már áttörtük 1938-ban és ezt a rést még szélesebbre vágtuk 1939-ben.”*⁵⁹

⁵⁸ Az 1935. április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Felsőházának Naplója IV. kötet. Budapest, Athenaeum, 1939. 139-140. o. A Pap József által idézett nemzetiségi törvény bevezetése pontosan így hangzik: „Minthogy Magyarország összes honpolgárai az alkotmány alapelvei szerint is politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja;/ minthogy továbbá ezen egyenjogúság egyedül az országban divatozó többféle nyelvek hivatalos használatára nézve, és csak annyiban eshetik külön szabályok alá, a mennyiben ezt az ország egysége, a kormányzat és közigazgatás gyakorlati lehetősége s az igazság pontos kiszolgáltatása szükségessé teszik;/ a honpolgárok teljes egyenjogúsága minden egyéb viszonyokat illetőleg épségben maradván, a különféle nyelvek hivatalos használatára nézve következő szabályok fognak zsinórmértékül szolgálni:”

⁵⁹ Az 1939. június hó 10-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója X. kötet. Budapest, Athenaeum, 1941. 386. o. (1941. július 1.)

ÖSSZEGZÉS

A magyarországi alkotmányjog-tudomány képviselői nem képviseltek egységes felfogást az 1938-at követően elfogadott jogkorlátozó, illetve jogfosztó zsidótörvényekkel kapcsolatban. A diszkriminatív rendelkezéseknek nemcsak következetes és a nyilvánosságot is vállaló opponálói, vagy visszafogottabb hangot megütő ellenzői, hanem elkötelezett legitimálói és az utóbbiakhoz közel álló interpretálói is akadtak. Amíg az opponálók számára, bármit is gondoltak a zsidókérdés társadalmi és gazdasági okairól, elfogadhatatlanok voltak a jogkorlátozások, addig a legitimálók további érvekkel és szempontokkal támasztották alá a jogkorlátozás szükségességét, az interpretálók pedig a jogkorlátozások mögött meghúzódó kormányzati szándékokra igyekeztek, lehetőleg kritikai felhangok nélkül, rámutatni. Néha keskeny a határvonal a legitimálók és az interpretálók között. Az elhatárolást azonban megkönnyítheti annak figyelembevétele, hogy a legitimálókkal szemben, akik önálló kiadványokban érveltek a jogkorlátozások mellett, az interpretálók alkotmányjogi tankönyvekben vagy kézikönyvekben értelmezték a zsidótörvények rendelkezéseit.

Az alkotmányjog-tudomány művelői pontosan érzékelték, hogy a zsidóellenes rendelkezések új alapokra helyezték a magyar alkotmányjog alapintézményeit, mindenekelőtt az állampolgári jogegyenlőség elvét. Szembetűnő azonban, hogy a jogegyenlőség, vagy a jogi egyenlőség fogalmához sem viszonyultak egységesen.⁶⁰ Pedig aligha lehetett szó a jogegyenlőség fenntartásáról, ha – miként jelen esetben – a gazdasági, társadalmi, szellemi és közéletben betöltött pozíciókat az ország összlakosságához viszonyított felekezeti vagy nemzetiségi arányszámokhoz igazítják, és ennek megfelelően biztosítják, vagy vonják el a jogosultságokat. Az állampolgári jogegyenlőség 19. század második felében kialakult felfogásának és szabályozásának értelmében a jogosultságok biztosítása független volt a felekezeti vagy nemzetiségi hovatartozástól. A két világháború közötti időszakban az állampolgári jogegyenlőség lényegét a következőkben látta a közjogtudomány: 1. Az állam összes polgárai ugyanazon jogrend alatt állnak, úgy a magánjog, mind a büntetőjog terén (törvény előtti egyenlőség); 2. Az állam polgárai azonos feltételek mellett szerezhetik meg az állami főhatalomban való részesedés jogát (politikai jogegyenlőség); 3. Az állam összes tagjai fizikai és vagyoni képességükhöz mérten egyenlően tartoznak részt venni az állami élet terheinek és kötelezettségeinek viselésében (egyenlő közteherviselési kötelezettség).⁶¹ Az 1938-at követően bevezetett

⁶⁰ Kiss Barnabás: A jogegyenlőség problémája a magyar közjogi irodalomban 1945-ig. Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szerk.: Tóth Károly. Szeged, Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 1996. 279-286. o.

⁶¹ Faluhelyi Ferenc: Magyarország közjoga. I. kötet. Pécs, Karl Könyvesbolt kiadása, 1926. 123-124. o.

jogkorlátozások, illetve jogfosztások nyilvánvalóan ellentétben álltak ezzel a felfogással. A zsidótörvények legitimálói nem figyeltek fel arra az ellentmondásra sem, hogy a diszkriminatív rendelkezések ellentétesek az izraelita felekezetű lakosság polgári és politikai egyenjogúságát kimondó 1867. évi XVII. tc.-kel is. A „térfoglalás” elmélete, az „arányszámok” konstruálása, valamint a közérdekre, illetve társadalmi igazságosságra hivatkozás csupán arra volt alkalmas a kormányzat és a törvényhozás számára, hogy az állampolgári jogegyenlőség korlátozását, illetve felszámolását – másként fogalmazva a diszkrimináció intézményesítését – valamiféleképpen legitimálják. Az alkotmányjog-tudomány képviselői a zsidóság közjogi fogalmát illetően sem vallottak egységes felfogást. A zsidótörvényekkel összefüggésben a magyar közjog világába beszüremkedő faji szemléletet közjogi és világnézeti meggyőződésük alapján Molnár Kálmán és Polner Ödön határozottan visszautasították. Mások azonban nem kérdőjelezték meg a magyar közjogi hagyománytól idegen faji szemléletet, illetve a faji szemléletet tükröző újonnan alkotott jogintézményeket. Feltűnő ugyanakkor, hogy egyes szerzők a távolságtartást minimálisan kifejező idézőjelek nélkül használták a faji szemléletet tükröző és meglehetősen visszatetsző „fajtisztaság”, illetve „faji vértisztaság” kifejezéseket.

Befejezésként Molnár Kálmán 1945-ben írt, *„A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege”* című tanulmányának egyik gondolatát idéznénk fel. Molnár professzor véleménye szerint a zsidótörvények nemcsak a végzetes következménnyel jártak, hogy megszüntették az alkotmányjog legbiztosabb sarokkövének tekintett jogegyenlőséget, hanem a maga egészében robbantották fel a jogrendet.⁶² Pedig, tehetnénk hozzá, a magyarországi alkotmányjog-tudomány legkarakánabb képviselői a leselkedő veszélyekre idejekorán figyelmeztettek.

⁶² Molnár Kálmán: *A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege*. Pécs, Karl Lajos Könyvkiadó, 1945. 21. o.

„BÚCSÚ A MAGYAR ZSIDÓ BÍRÁKTÓL”

AZ 1939. ÉVI IV. TC. ÉS AMI UTÁNA KÖVETKEZETT

1. A tanulmány főcíme, Munkácsi Ernőtől, a Pesti Izraelita Hitközség főügyészétől származik, akinek a *Magyar Zsidók Lapja* 1940. január 4-i számában ezen a címen megjelenő vezércikke irányította a figyelmet a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló 1939. évi IV. tc. következtében állásukat elvesztő zsidó vallású bírákra.¹ A zsidó fogalmát már egyértelműen faji alapra helyező 1939. évi IV. tv. 5. §-a ugyanis – egyebek mellett – elrendelte, hogy a „közép-, a középfokú és a szakiskolákban oktatást végző zsidó tanárokat, a népiskolákban oktatást végző zsidó tanítókat, továbbá a zsidó községi jegyzőket (körjegyzőket) az 1943. évi január hó 1. napjáig, a zsidó kir. ítélőbírakat és a kir. ügyészségek zsidó tagjait az 1940. évi január hó 1. napjával nyugdíjazni kell, illetőleg az erre irányadó szabályok szerint a szolgálatból végkielégítéssel el kell bocsátani.” A vezércikk arra mutatott rá, hogy a zsidó bírák állásuktól történő megfosztása az állampolgári jogegyenlőség – mellesleg az 1938. évi XV. tc. által már eleve megtépzott – alapvére mért újabb súlyos csapást jelentett. A zsidó emancipáció Munkácsi Ernő szerint ugyanis azzal vált annak idején teljessé, hogy „*felekezetünk fiai is helyet kaptak a magyar igazságszolgáltatás évezredes csarnokában*”. Mindez azt juttatta kifejezésre, hogy az állampolgárok között nincs különbségtétel, „*a zsidóvallású bíró szájából elhangzott ítélet is mindenkit kötelez, annak minden ember engedelmeskedni tartozik*.” Az igazságszolgáltatásban az állam legfenségesebb és legfontosabb hivatása nyilvánul meg, ugyanakkor mindazok, akik ezt a funkciót betöltik, részesülnek az állami szuverenitásból, egyúttal tényleges gyakorlói a Szent Korona hatalmának. A Libanon cédrusaihoz hasonlított zsidó bírák puritánságát, igazságszeretetét és szerénységét pedig a cikkíró a zsidóellenes vádak élő cáfolatának tekintette, akiknek kényszerű távozását nemcsak a magyar zsidóság, hanem az egész nemzet veszteségeként értékelte.² Munkácsi Ernő írása tehát igen fontos szempontra világított rá, hiszen a bírák eltávolítása azt a jogpolitikai meggyőződést juttatta kifejezésre, miszerint a zsidók nem méltók arra, hogy – a Szent Korona nevében – ítélkezési funkciót lássanak el. A zsidó bírákat az 1939. évi IV. tc. nem egyszerűen korlátozta a juriszdikció ellátásában, hanem egyenesen megfosztotta őket az ítélkezésben való részvételtől.

¹ Munkácsi Ernő: Búcsú a magyar zsidó bíráktól. *Magyar Zsidók Lapja*, 1940. január 4. 1-2. o.

² Uo.

2. Az alábbiakban három témakört érintek: egyrészt azt kívánom bemutatni, miként kerültek be a zsidó bírák eltávolítására irányuló rendelkezések az 1939. évi IV. tc-be, másrészt rövid áttekintést szeretnék nyújtani a korszak ismertebb zsidó bírairól, harmadrészt pedig néhány példa alapján azt kívánom szemléltetni, hogy mi lett a további sorsa a bírói pulpitustól megfosztott egykori zsidó bírácoknak.

A zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló 1938. december 23-án beterjesztett törvényjavaslat egyetlen szót sem ejtett a zsidók bírói és ügyészi tevékenységének bárminemű korlátozásáról.³ Az általános indokolás szerint a törvényjavaslat arra irányul, hogy a zsidóság „*túlságos térfoglalásának*” visszaszorításával biztosítsa a társadalmi és gazdasági egyensúly helyreállítását.⁴ Ahol mellesleg a közéleti és gazdasági pozíciókat az ország összalakosságához viszonyított felekezeti arányszámokhoz igazítják, és ennek függvényében biztosítják, vagy korlátozzák az érvényesülési lehetőséget, ott természetesen megszűnt állampolgári jogegyenlőség. A jogalkotó már az 1938. évi XV. tc. indokolásánál hivatkozott a térfoglalási elméletre, illetve a meg bomlott gazdasági és társadalmi egyensúly helyreállítását biztosító arányszámokra. Mindez nagyon is álságos módon legitimálhatta a jogkorlátozást, illetve jogfosztást, ám az állampolgári jogegyenlőséget egyértelműen megszüntette. A bírák és ügyészek esetében amúgy nem is állta volna meg a helyét nemhogy a túlságos térfoglalásra, hanem általában a térfoglalásra történő hivatkozás sem, hiszen mind a bírói karban, mind pedig az ügyészi karban – miként az állami közszo lgálat egyéb területein is – meglehetősen „alulreprezentált” volt a zsidók – zsidó vallásúak – részesedése. Mindezt a statisztikai adatok támasztották alá. Miközben Petrássevich Géza 1899-ban írt *Magyarország és a zsidóság* című kötetében hangulatkeltő módon azt állította, hogy a zsidók „*a bírói karba is alaposan befurakodtak*”, a statisztika szerint a bírói kar tagjai közül 1900-ban mindössze 83-an tartoztak az izraelita felekezethez (3,2%). Az ügyészi kar 222 tagja közül ugyanakkor 1900-ban csupán négyen voltak zsidó vallásúak.⁶ Amíg tehát az 1900-es statisztikai adatok szerint a zsidó vallású bírák és ügyészek száma együttesen 87 fő volt (3,1%), addig a bírák és ügyészek összlétszáma – vélhetően a bírói kinevezéseknek köszönhetően – 1910-ben 111-re emelkedett (3,8%). Mindez eléggé elmaradt a zsidóság országos arányszáma mögött (1900: 4,9%, 1920: 4,9%). Az első világháborút követően

³ 702. szám. Törvényjavaslat a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról. In: Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Képviselőházának Irományai. XII. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1939. 298-321. o.

⁴ Uo. 307.

⁵ Petrássevich Géza: *Magyarország és a zsidóság*. Budapest, Szent Gellért Könyvnyomda, é. n., 158. o. http://www.mtda.hu/books/Magyarország_es_a_zsidóság.pdf

⁶ Ifj. Wespéry Kálmán: *A magyarországi zsidóságról. I. A magyarországi zsidók statisztikája*. Debrecen, Debrecen sz. kir. város Könyvnyomda-vállalata, 1907. 80-81. o. http://www.mtda.hu/books/wespremy_kalman_a_magyarországi_zsidok_statistikája.pdf

lényeges változások következtek be. A zsidó vallású bírák száma az 1920-as 72 főről (4,3%), 1930-ra 32 főre (2%) csökkent. Az ügyészek között viszont már egyetlen zsidó vallású sem volt.⁷ A bírói karban bekövetkezett létszámcsökkenést is a politikai térben bekövetkezett változások, mindenekelőtt a politikai antiszemitizmus előtérbe kerülése idézhette elő, aminek következtében az állammal, vagy a helyi közigazgatással összefüggő értelmiségi pályákon az 1920 és 1930 közötti évtizedben erőteljesen visszaszorult a hazai zsidóság jelenléte.⁸ A térfoglalási elmélettel tehát nem lehetett alátámasztani a bírák és ügyészek kiszorítását.

A zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló törvényjavaslat képviselőházi részletes vitájának kezdete előtt a törvényjavaslat előadója, Makkai János számos módosító javaslatot terjesztett be, amelyeket a képviselőház közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, közoktatásügyi, igazságügyi, valamint földművelésügyi együttes bizottságának 1939. március 17-i ülésén vitattak meg. A zsidó bírák és zsidó ügyészek 1940. január 1-i hatállyal történő nyugdíjazására, illetve végkielégítéssel történő elbocsátására vonatkozó rendelkezések az együttes bizottság kezdeményezésére kerültek be a törvényjavaslatba. Az együttes bizottság által átdolgozott törvényjavaslat a bírák eltávolításával kapcsolatban magyarázat gyanánt mindössze a bírói tevékenység nagy jelentőségére hivatkozott, a rövid határidő megállapítását pedig a bírói függetlenségre hivatkozással indokolták.⁹

A törvényjavaslat képviselőházi részletes vitája során szerény figyelmet kaptak a zsidó bírák és zsidó ügyészek nyugdíjazására, illetve elbocsátására irányuló rendelkezések. Mindez abból a szempontból talán meg is magyarázható, hogy a szimbolikus jelentőségű üzenettől eltekintve a törvényjavaslat által sújtott személyi kör kiterjedtségéhez képest a bírák és ügyészek kizárása meglehetősen kevés embert érintett közvetlenül.¹⁰ A jogfosztás ettől természetesen még jogfosztás maradt. Rupert Rezső, az ellenzéki Nemzeti Radikális és Független (Kossuth) Párt képviselője 1939. március 21-i felszólalásában kritikus észrevételeket fűzött a bírói és ügyészi szakaszhoz is. Felszólalásában

⁷ Kovács Alajos: A csonkamagyarországi zsidóság a statisztika tükrében. Budapest, Egyesült Keresztény Nemzeti Liga, 1938. 66. o.

⁸ Gyurgyák János: A zsidókérdés Magyarországon. Politikai eszméletörténet. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 193–194. o.

⁹ 754. szám. A képviselőház közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, közoktatásügyi, igazságügyi, valamint földművelésügyi bizottságának együttes jelentése „a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról” szóló 710. számú bizottsági jelentéshez mellékelt törvényjavaslat és egyes szakaszai és az azokhoz benyújtott módosítások tárgyában. Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Képviselőházának Irományai. XIII. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1939. 87. o.

¹⁰ Az 1939. évi IV. tc. rendelkezései következtében hatvanezer ember vált munkanélkülivé, ami a családtagokkal együtt százötvenezer embert jelentett. Tilkovszky Loránt: A zsidótörvények mint a Holocaust előzményei. In: The Holocaust in Hungary: Fifty Years Later. Szerk.: Randolph L. Braham – Atila Pók. New York, Columbia University Press, 1997. 127. o.

Tasnádi-Nagy András igazságügy miniszterre hivatkozott, aki az együttes bizottság ülésén a bírák és ügyészek eltávolításával kapcsolatban azt mondta, hogy nem azért kell őket nyugdíjazni, illetve elbocsátani, mert nem felelnek meg a magyar lelkiség és az asszimiláció szempontjából, hanem mert a zsidóságot a most tárgyalandó törvény alapján olyan súlyos sérelmek érik, hogy *„lehetetlen elképzelni azt a királyi bírót, vagy ügyészt, aki a maga helyén feszélyezve ne érezne magát és ez a feszélyezés ki ne hatna az ő működésére, ítélkezésére.”*¹¹ Rupert Rezső szerint viszont semmiféle oka, vagy alapja nincs azt feltételezni, hogy egy ítélőbíró az esküjét megszegve ne a törvény szerint ítélkezzen, vagy pártosan ítélkezzen, akármilyen törvényt is fogadnak majd el. *„De annál inkább perhorreszkálom azt, hogy a királyi bírákkal szemben is előre ilyen sértő gyanút emelnek, amely miatt nekik a helyükről pusztulniok kell, nevezetesen azt a gyanút, hogy őket feszélyezné működésükben ez a törvényjavaslat, ami röviden, magyarul azt jelenti, hogy ez igazságtalan ítélkezésre vinné rá őket és ezzel azután bírói esküjüket is megszegnék.”* A beszéd a továbbiakban egy morális szempontra is rámutatott. Rupert ugyanis arra az erkölcsi visszahatásra utalt, amelyet a törvényjavaslat elfogadása esetén a *„keresztény közönség”* érezhet majd. Vajon mit fog majd a keresztény közönség gondolni arról, hogy egykoron az ügyekben olyan bírák ítélkeztek, akiket utóbb törvény erejénél fogva ítélkezésre valóssággal méltatlannak nyilvánítanak?¹² *„Mindenki esetleg arra gondol, hogy ő igazságtalanságot szenvedett, illetve mindenkim igyekszik ürügynek felhasználni azt, hogy az ügyében zsidó bíró ítél, hogy tehát az nem lehet igazságos.”* A bírákat és ügyészeket sújtó rendelkezések összességükben sértik a szerzett jogokat, ellentétesek az alkotmány alapelveivel, a jogegyenlőséggel, valamint a *„rendes idők”* erkölcsi rendjével.¹³ A legitimista Keresztény Gazdasági és Szociális Párt színeiben mandátumhoz jutó Payr Hugó a zsidó bírák eltávolítására irányuló intézkedés kapcsán arra is figyelmeztetett, hogy *„ez a rendelkezés meg fogja bontani az igazságszolgáltatás egyenlőségébe vetett hitet.”*¹⁴ A Rupert Rezső által felállított tételt ugyanis meg is lehet fordítani: *„ha a közönség azt látja majd, hogy a zsidóvallású bírákat elüldözik és a zsidóvallású, igen kiváló, munkájukat évtizedeken át nagyszerűen elvégző bírákat állásukból mint érdemteleneket kidobálják, a liberálisabb érzelmű közönség azt fogja hinni és azt fogja mondani, hogy a liberális érzelmű emberek részére a másik oldalon nem fognak egyenlő mértékű igazságot szolgáltatni.”*¹⁵

A törvényjavaslat felsőházi vitája alkalmával a törvényjavaslat ellenzői, illetve támogatói közül többen is szóvá tették a zsidó bírákra vonatkozó rendelkezéseket.

¹¹ Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Képviselőházának Naplója. XXII. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1939. 450. o. (1939. március 21.)

¹² Uo.

¹³ Uo.

¹⁴ Uo. 452. o.

¹⁵ Uo. 452. o.

A Budapesti Ügyvédi Kamara képviselőjében Pap József elsősorban a magyar alkotmány alapelveinek tekintett jogegyenlőségbe ütköző rendelkezések miatt utasította vissza a törvényjavaslat elfogadását. Közjogi kifogásainak egyikeként pedig éppenséggel arra hivatkozott, hogy a törvényjavaslat a bírói függetlenség törvényi garanciáit is megsértette. *„A javaslat ugyanis előírja azt, hogy a zsidó bírák contra legem, a fennálló általános törvényekkel szemben 1940. évi január hó 1-től kezdve nyugdíjazandók lesznek.”*¹⁶ Balogh Jenő, a büntetőjog professzora, nyugalmazott igazságügy miniszter, az MTA egykori főtitkára, a dunántúli református egyházkerület főgondnokaként sok évtizedes pozitív egyetemi, akadémiai és igazságügyi tapasztalatai alapján, továbbá az általánosításban rejlő veszélyek miatt utasította vissza a bírák kizárására irányuló rendelkezéseket is magukba foglaló 5.§ elfogadását.¹⁷ A törvényjavaslat támogatói közül viszont Meskó Zoltán, orvos-tábornok, a Magyar Orvosi Kamara képviselőjében a zsidók szellemi téren tapasztalt óriási térfoglalása kapcsán hivatkozott általánosságban és a statisztikai adatok megemlézése nélkül a legmagasabb állásokat betöltő bírákra.¹⁸ A Fehér vármegye törvényhatósági bizottsága által megválasztott Szluha Aladár ugyanakkor kevesellte a zsidó bírák kiiktatására irányuló rendelkezéseket. Szerinte ugyanis az 5.§ úgy is értelmezhető, hogy *„a felekezeti zsidó bírák eltávolíttatnak, azonban a fájilag zsidók ottmaradnak”*. Hagymázás érvelése szerint ez nem okozhat nagy megnyugvást abban az esetben, *„ha esetleg egy nem zsidó fél egy zsidó féllel kerül szembe a perben és a bíróságnál maradt fájilag zsidó, de a javaslat szerint kereszténynek számító bíró juriszdikciója alá kerül.”* Ennek elkerülése érdekében arra kérte a felsőházat, hogy segítsék elő egy olyan javaslat kidolgozását, amely hosszú távon és megnyugtatóan oldja meg ezt a kérdést.¹⁹ Az országgyűlés végül 1939. május 5-én fogadta el a zsidók közéleti és gazdasági korlátozásáról szóló 1939. évi IV. tc-t, amelynek értelmében tehát 1940. január 1-i hatállyal meg kellett szüntetni a zsidónak tekintendő bírák és ügyészek jogviszonyát.

3. Az 1939. évi IV. tc. elfogadását követő napokban *„Nem érdemeltük meg”* címmel egy összeállítás jelent meg a *Magyar Zsidók Lapjában*. Egy világ omlott össze körülöttünk és bennünk – csattant fel a cikk írója. Vigasz gyanánt a cikkíró az eltűnő múltat idézte fel, azt demonstrálva, hogy a lefokozást, megalázást és kirekesztést nem érdemelte meg a magyar zsidóság. A bevezető gondolatokat követően a cikk szerzője hosszasan sorolta fel – a teljesség igénye nélkül – a törvényhozásban működő zsidó honatyákat, az MTA zsidó tagjait, az egyetemek zsidó professzorait, az igazságszolgáltatás különböző

¹⁶ Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának Naplója. IV. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1939. 140. o. (1939. április 15.)

¹⁷ Uo. 203-204. o. (1939. április 18.)

¹⁸ Uo. 165. o. (1939. április 17.)

¹⁹ Uo. 163-164. o. (1939. április 17.)

ágaiban elhelyezkedő zsidókat, valamint az irodalmi- és a művészet zsidó jeleseit. A felsorolás nemcsak a zsidó vallású, hanem a zsidó származású jelesekre is kiterjedt. E fényes névsor a magasabb bírói fórumok – a táblabíróságok, a Kúria, illetve a Közigazgatási Bíróság – zsidó vallású, vagy zsidó származású bírait is felölelte.²⁰ Ez a külső támadások által kikényszerített apologetikus irányvonal nem állt messze a magyar zsidó történetírástól sem. Amikor 1922-ben, a numerus clausus árnyékában Venetianer Lajos megjelentette „*A magyar zsidóság története a honfoglalástól a világháború kitöréséig*” című kötetét, a magyar zsidók kulturális törekvéseit bemutató fejezetben hosszú oldalakon keresztül sorolta fel a tudományos és kulturális élet legkülönbözőbb területein, köztük bíróként működő zsidó, vagy zsidó származású személyeket is.²¹

Munkácsi Ernő 1939-ben jelentette meg „*A zsidók szerepe az európai jogtudományban*” című tanulmányát. A magyarországi vonatkozásokhoz érve természetesen nem mulaszthatta el a legkülönbözőbb elméleti és gyakorlati területeken működő zsidó, vagy zsidó származású ügyvédek, bírák, professzorok név szerinti megemlítését. A második zsidótörvény következtében nyugdíjazott bírákról pedig a következőket írta: „*A zsidó, vagy zsidószármazású bírának túlnyomórészt már az elmúlt év végén ott kellett hagyni tisztségüket, amelyet a köz javára oly méltón töltöttek be. Így vesztette el a kir. Kúria Gallia Bélát, a budapesti kir. Ítéltábla Löw Tibor tanácselnököt és Schwarz Tibor táblabírárt, a Közigazgatási Bíróság Földi Károlyt.*”²² Munkácsi Ernő szerint a jogtudomány művelése a zsidóság számára leginkább „*a szabad, egyenlő polgárrá való felemelkedést*”, továbbá a gettó rabszolgaságából társadalmi lénygé való átalakulást jelentette. A zsidóság ugyanakkor a jognak és az igazságnak a szintetikus felfogását közvetítette a jogtudomány számára, miként azt a zsidó vallási ideál is kifejezésre juttatta: „*a jog és az igazság Isten trónjának alapzata*”.²³

Miután az 1939. évi IV. tc. következtében 1940. január 1-i határrappal a törvény személyi hatálya alá tartozó zsidó bírakat nyugállományba helyezték, a *Magyar Zsidók Lapja* ismételten foglalkozott az állásuktól megfosztott zsidó bírákkal. Erre az adott alkalmat, hogy Töreky Géza, a Magyar Királyi Kúria elnöke, Puky Endre, a Közigazgatási Bíróság elnöke, valamint Láng-Miticzky Ernő, a budapesti királyi ítéltábla elnöke az általuk vezetett bíróságokon hivatalosan is elbúcsúzott a kényszernyugdíjazott zsidó bíraktól. Töreky Géza a Kúria 1940. január 8-i teljes ülésén köszönt el Gallia Bélától, aki másfél évtizednél is hosszabb időt töltött a Kúria bírójaként. A Kúria elnöke az őszinte elismerés és dicséret szavaival búcsúzott Gallia Bélától, „*aki nemcsak valóban nagy értékű, maradandó értékű bírói munkásságának, hanem tiszteletre méltó emberi*

²⁰ Nem érdemeltük meg. Magyar Zsidók Lapja, 1939. május 11. 3-4. o.

²¹ Venetianer Lajos: A magyar zsidóság története. Budapest, Könyvtérképesítő Vállalat, 1986. 399-401. o.

²² Munkácsi Ernő: A zsidók szerepe az európai jogtudományban. Magyar Zsidó Szemle, 1939. 143. o.

²³ Uo. 144. o.

egyéniségének az emlékét is itt hagyta maga után”. Puky Endre ugyanakkor Földi Károly működése kapcsán azt emelte ki, hogy általános megbecsülést vívott ki magának évtizedes közigazgatási bírósági pályafutása során. Láng-Miticzky Ernő pedig a budapesti királyi ítélőtábla nyugállományba küldött ítélőtáblai tanácselnökökről és ítélőbírákról – köztük Lőw Tiborról és Schwartz Tiborról név szerint is – megemlékezve azt emelte ki, hogy *„valamennyien kimagasló értékei voltak a budapesti ítélőtáblának”*, távozásuk pedig veszteséget jelent a magyar igazságszolgáltatásnak.²⁴ Az elismerő nyilatkozatok, noha a kialakult helyzetet nem változtatták meg, finoman elhatárolódtak a zsidó bírák eltávolítását szorgalmazó hivatalos felfogástól.

A fentebb idézett cikkek, illetve tanulmányok azokat az exponáltan zsidó vallású főbírákat emelték ki, akik a kortársak által is nagyra tartott bírói és/vagy tudományos működésük mellett a zsidó közéletben is szerepet vállaltak.

Gallia Béla (1870-1954) bírói pályafutása négy évtizednél is tovább tartott. A budapesti kereskedelmi- és váltótörvényszéknél, majd a budapesti ítélőtáblán szerzett ítélkezési tapasztalatok birtokában 1923-ban nevezték ki a Magyar Királyi Kúria bírójává. A kényszernyugdíjazás évei után 1945-ben kúriai tanácselnök lett, ám még ugyanabban az esztendőben nyugalomba vonult. Miközben az önállóan megjelenő művek mellett rendszeresen publikált a jogi szaklapokban, a Jogtudományi Közlöny mellékleteként megjelenő Hiteljogi Döntvénytár című döntvénygyűjteményt, továbbá a második világháborút követően a Gazdasági Jogi és Munkajogi Döntvénytárat is szerkesztette.

Földi Károly (1870), fővárosi törvényszéki tanácselnökként tevékenykedett, mielőtt 1929-ben kinevezték volna a Közigazgatási Bíróság ítélőbírájává. Fennmaradt az a Bethlen István miniszterelnök és Wlassics Gyula, a Közigazgatási Bíróság elnöke közötti levélváltás, amelyben az egyik üresedésben lévő bírói állásra nézve a miniszterelnök Földi Károlyt ajánlotta a Közigazgatási Bíróság elnöke figyelmébe. Az üresedés amiatt következett be, mert a 70. életévét betöltő Vásárhelyi Domokos (1859-1945) nyugállományba vonult.²⁵ A pályafutása kezdetén ügyvédként praktizáló Vásárhelyi Domokos még mielőtt a fővárosban folytatta volna bírói pályafutását, egy ideig a komáromi izraelita elnöki tisztét töltötte be. Azaz talán nem egészen véletlen, hogy nyugállományba vonulása után egy zsidó vallású bírót neveztek ki a helyére. A második világháborút követően Földi Károlyt nyugalomban való meghagyása mellett a Köz-

²⁴ Megjegyzés nélkül... Magyar Zsidók Lapja, 1940. január 11. 3. o.

²⁵ Lásd Bethlen István titkos iratai. Az iratokat sajtó alá rendezte, a bevezetőt és a magyarázatokat írta: Színai Miklós – Szűcs László. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1972. 317-318. o.

igazgatási Bíróság tanácselnökévé nevezték ki.²⁶ További életútjáról annyit bizonyosan tudunk, hogy az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara 1958-ban gyémántdiplomát adományozott a számára.

A jogászi elhivatottságot és a zsidóság melletti elkötelezettséget *Lőw Tibor* (1873-1941) otthonról hozta magával. Édesapja, Lőw Tóbiás, királyi főügyészhelyettesként, nagyapja Lőw Lipót pedig szegedi főrabbíként működött. A hazai és lipcsei tanulmányokat követően Lőw Tibor 1899-ben helyezkedett el az igazságszolgáltatásban. Bírói pályafutása utolsó évtizedében a Budapesti Királyi Ítéltábla tanácselnökeként működött. Önállóan megjelenő művei és szakkikvei leginkább a kereskedelmi társaságok és a kereskedelmi jog területeit érintették. Gallia Bélához hasonlóan Lőw Tibor is szerkesztője volt a Hiteljogi Döntvénytárnak. A halálakor megjelent nekrológ szerint a jogásznemzedék azon tagjai közé tartozott, *„akiben egyesült a nagy európai jogászi műveltség, hatalmas kulturérzék, nagy általános tudás, a különös magyar jogi érzékkel, a magyar igazságszolgáltatás évszázados hagyományaival.”*²⁷

Schwartz Tibor (1881-1941), tartalékos hadbíró százados igazságszolgáltatási pályafutása a Budapesti Ítéltábla bírójaként ért véget. Szakterülete a kereskedelmi jog volt. Miként névtelen méltatója írta, *„[A] legbonyolultabb ügyeket bízták reá és a felek megnyugvással látták ügyüket az ő kezében, mert hatalmas anyagismeretével, lelkiismeretességével, szorgalmával és ítélőképességével látta el a reá bízott ügyeket.”*²⁸ Jogirodalmi munkássága is elsősorban a magánjog és a kereskedelmi jog területeit ölelte fel.

4. Az 1939. évi IV. tc. következményeként nyugállományba helyezett bírák számát és személyét illetően pillanatnyilag csak előzetes információkkal rendelkezünk. A későbbi kutatásoknak kell majd az adatokat kiegészíteniük, illetve pontosítaniuk. Azt is a további kutatásoknak kell majd teljes körűen kideríteniük, hogy mi lett a második világháború alatti sorsa az állásuktól megfosztott bíráknak, illetve a bírói korból már korábban megvált zsidó vallású bíráknak. Az 1939. évi IV. tc. által érintett személyi kör nagyságát illetően a népszámlálási adatok jelenthetik a kiindulópontot. Az 1920-as népszámlálás – miként erre fentebb hivatkoztunk – 72 főben, az 1930-as népszámlálás viszont mindössze 32 főben rögzítette a Magyarországon működő izraelita vallású bírák számát. Az 1920 és 1930 közötti évtizedben elsősorban a politikai irányváltás miatt bekövetkező jelentős mértékű csökkenés alapján feltételezhető, hogy hasonló trend érvényesülhetett Magyarországon az 1930-at követő években is. A fővárosra nézve

²⁶ A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897-1947). Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947. 302. o.

²⁷ Munkácsi Ernő: Lőw Tibor. Magyar Zsidók Lapja, 1941. szeptember 11. 1. o.

²⁸ Dr. Schwartz Tibor halála. Magyar Zsidók Lapja, 1941. július 24. 8. o.

ugyanakkor rendelkezésre áll egy 1935-ös adat. Ebben az esztendőben 19 (2,5%) zsidó vallású bíró működött Budapesten.²⁹ Szerény mértékben utóbb átmenetileg növekedett a zsidó bírák száma Magyarországon az első bécsi döntés és Kárpátalja visszacsatolása következtében. Az akkori Csehszlovákiától visszakerülő területek bíróságaira ugyanis – néhány esetet bizonyosan ismerünk – zsidó vallású bírákat is kineveztek: 1939. tavaszán kapott bírói kinevezést Boros Ervin a komáromi, valamint Elovics Jakab és Földes Ervin a beregszászi törvényszékre.³⁰ Fél év elteltével azonban az 1939. évi IV. tc. következményeként mindhármukat nyugállományba helyezték.³¹ A törvényjavaslat felsőházi tárgyalásai idején ugyanakkor Balogh Jenő 50-55 főre taksálta az állásuk megfosztására ítélt bírák számát, de nem tudni, mire alapozta becslését.³²

Az 1939. évi IV. tc. rendelkezései miatt nyugállományba helyezett bírák körének megállapítása során kiindulópontként az Igazságügyi Közlönyben megjelenő nyugdíjazásokról szóló híreket tekintettük.³³ E tudósítások a tény közlésén kívül nem utaltak a nyugdíjazás okára. A bírák egy része nyilvánvalóan a nyugdíjkorhatár betöltése, vagy az 1939. évi IV. tc. rendelkezéseitől független okok miatt került nyugállományba. A kényszernyugdíjazás azonban nem érintette a törvény által mentesítetteket, valamint azokat a zsidó származású bírakat sem, akik nem minősültek zsidónak az 1939. évi IV. tc. faji alapú rendelkezései szerint. Nyilvánvalóan ennek köszönhetően kerülhette el a nyugállományba helyezést a Grosschmid Béni tanítványi köréhez tartozó jeles magánjogi szakíró, Almási Antal (1873-1941), kúriai bíró, a budapesti tudományegyetem magántanára, a szegedi tudományegyetem címzetes nyilvános rendkívüli magántanára is.³⁴ Az alábbi bírák azonban nagy valószínűséggel az 1939. évi IV. tc. jogfosztó rendelkezései miatt kerültek ki – jellemzően több évtizedig tartó munkaviszony után – a bírói karból:

Alcsúti Ágost (budapesti királyi ítélőtáblai tanácselnök)³⁵,

Barabás Ernő (budapesti királyi törvényszéki tanácselnök),³⁶

²⁹ H. Szabó Mihály: Mit mondanak a számok a zsidókérdésben. Budapest, Tábor, 1938. 46. o.

³⁰ Igazságügyi Közlöny, 1939/5. szám (május). 104. o.

³¹ Igazságügyi Közlöny, 1939/12. szám (december). 416. o.

³² Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának Naplója. IV. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1939. 203-204. o. (1939. április 18.)

³³ Lásd Igazságügyi Közlöny, 1939/12. szám (december), továbbá 1940/1 szám (január)

³⁴ B[eck]. S[alamon].: Almási Antal. Jogtudományi Közlöny, 1946. január 31. 38. o.

³⁵ Alcsúti (Altschul) Ágost (1872-1963) – Alcsúti (Altschul) Ágost 1893-ban 21 éves korában, izraelita vallású hallgatóként iratkozott be a bécsi egyetem jogi karára. Lásd Szögi László: Budai, pesti és óbudai diákok külföldi egyetemjárása II. 1256-1525 és 1867-1919. Budapest, 2012. 110. o. Figyelemre méltó Alcsúti Ágost családi kapcsolatrendszere. Gizella nevű leánytestvére, Ferenczi Sándorhoz, a pszichoanalitika magyarországi úttörőjéhez ment feleségül. Alcsúti Ágost és legjobb barátja, Neumann Miksa ugyanakkor egy testvérpárt vett feleségül: Alcsúti Kann Vilmát, Neumann pedig Kann Margitot. Neumann Miksa és Kann Margit házasságából született utóbb Neumann János (John von Neumann). Lásd Tom Keve: Fizika, metafizika és pszichoanalízis. Imágó, 2013/3-4. 95-112. o.

³⁶ Barabás (Baruch) Ernő – A nyíregyházi Baruch-család sarjaként 1917-ben, kaposvári bírósági működése idején változtatta vezetéknévét Barabásra. Lásd Nyírvidék, 1917. július 6.

Boros Ervin (komáromi királyi törvényszéki bíró)³⁷,
Földi Károly (a Közigazgatási Bíróság ítéldbírája),
Elovics Jakab (beregszászi királyi törvényszéki bíró)³⁸,
Erdős Gyula (veszprémi királyi járásbíró)³⁹,
Fényes Dezső (budapesti királyi törvényszéki bíró)⁴⁰,
Földes Ervin (beregszászi királyi törvényszéki bíró)⁴¹,
Földvári Hugó (budapesti királyi ítéltáblai bíró)⁴²,
Gallia Béla (a magyar Királyi Kúriai bírása),
Hoffmann László (karcagi királyi járásbíró)⁴³,
Jellinek Ede (budapesti központi királyi járásbírói alelnök)⁴⁴,
Kartal Ignác (budapesti központi királyi járásbírói bíró)⁴⁵,
Lőw Tibor (budapesti királyi ítéltáblai tanácselnök),
Malonyai Béla (budapesti királyi törvényszéki bíró)⁴⁶,

³⁷ Boros Ervin – 1944-ben a holokaustt áldozata lett. A Komáromból 1944-ben deportáltak listáját lásd Mozaikok a komáromi zsidóság történetéből. Szerk.: Paszternák András – Paszternák Tamás. Komárom (Komarno), Komáromi Zsidó Hitközség, 2013.

³⁸ Elovics Jakab – Valószínűleg azonos lehet Elovics Józseffel, akit az 1929-es Magyar Zsidó Lexikon Beregszászról szóló szócikke említ.

³⁹ Erdős (Epstein) Gyula (1889-1944) – Nyugalomba vonulása után Veszprémben ügyvédként tevékenykedett. Az ügyvédi jegyzékből az 1.210/1944. ME sz. rendelet 5. §-a alapján 1944. májusában törölték. A holokaustt áldozata lett.

⁴⁰ Fényes Dezső (1882-1957) – A második világháborút követően a Budapesti Törvényszék tanácselnökeként működött. Sírja a budapesti rákoskeresztúri zsidó temetőben van.

⁴¹ Földes Ervin – Nevét az 1929-es Magyar Zsidó Lexikon Beregszászról szóló szócikke említi.

⁴² Földvári Hugó – Nyugalomba vonulása után a fővárosban ügyvédként tevékenykedett. Az ügyvédi jegyzékből az 1.210/1944. ME sz. rendelet 5. §-a alapján 1944. májusában törölték. A második világháborút követően a Budapesti Ítéltábla tanácselnökeként működött.

⁴³ Hoffmann László (1894-1944) - Nyugalomba vonulása után Karcagon ügyvédként tevékenykedett. Az ügyvédi névjegyzékből az 1.210/1944. ME sz. rendelet 5. §-a alapján 1944. májusában törölték. A deportálásból nem tért vissza. Családi hátteréhez lásd Margócsy József: A nyíregyházi Hoffmann család. In: Helytörténeti tanulmányok. IX. kötet. Szerk.: Gyarmathy Zsigmond. Nyíregyháza, 1993. 385–402. o.

⁴⁴ Jellinek Ede (1875) – A második világháborút követően népbíróként tevékenykedett. Irathagyatékából a Fővárosi Levéltár honlapja válogatást tett közzé. Lásd A jogfosztott járásbíró. <http://holocaust.archivportal.hu/temak/jogfosztott-jarasbiro>

⁴⁵ Kartal (Kohn) Ignác (1876-1948) – Szakcikkei különböző jogi folyóiratokban jelentek meg. A második világháborút követően kúriai bírónak nevezték ki. Sírja a budapesti rákoskeresztúri zsidó temetőben van.

⁴⁶ Malonyai Béla (1889/1890-1945) – Amellett, hogy neves személyiségek házassági bontópereiben is ítélkezett, a házassági jog területének ismert szakírója volt. (Fedák Sári és Molnár Ferenc 1925-ös házassági perében Malonyai Béla volt a bontóbíró. Lásd Fedák Sári és Molnár Ferenc házasságát felbontotta a bíróság. Pesti Hírlap, 1925. október 22. 17.). Nyugalomba vonulása után ügyvédként

Neu Dániel (szolnoki királyi járásbíró)⁴⁷,
Neuberger Aladár (pestvidéki királyi törvényszéki tanácselnök)⁴⁸,
Schwartz Tibor (budapesti királyi ítélőtáblai bíró),
Török Lajos (szolnoki királyi törvényszéki tanácselnök)⁴⁹,
Ungár Elemér (szigetvári királyi járásbíró)⁵⁰, valamint
Zsoldos Zsigmond (budapesti központi járásbíróági bíró).⁵¹

Az 1939. évi IV. tc. végrehajtásával azonban még nem fejeződött be a zsidó, illetve zsidó származású bírák elbocsátása. Az 1940-es évek elején szélsőjobboldali törvényhozók sürgették a bíróságokon alkalmazott zsidó vagy zsidó származású bírák mielőbbi eltávolítását. A már ezen a téren korábban is aktív Szluha Aladár, felsőházi tag 1942. december 14-i felszólalásában szorgalmazta a még működő zsidó bírák elbocsátását. Beszédében egyenesen azt indítványozta a felsőháznak, hogy utasítsa a kormányt, illetve az igazságügy-minisztert, hogy terjesszen mielőbb törvényjavaslatot az országgyűlés elé, hogy a bírói karból a zsidó származású bírákat, a kivételezetteket is beleértve, valamint mindazokat, akik az igazságszolgáltatás, illetve igazságügyi igazgatás bármelyik területén működnek, azonnali hatállyal távolítsák el. Szluha Aladár ugyanakkor azt is ki akarta vizsgáltatni az igazságügy-miniszterrel, hogy kit terhel azért a felelősség,

tevékenykedett. A jeruzsálemi Yad Vashem Intézet adatbázisa szerint feleségével együtt a nyilasok 1945. január elején a Dunába lőtték.

⁴⁷ Neu Dániel (1883) – Nevét a szolnoki zsidóság történetét feldolgozó kötet említi. Lásd A szolnoki zsidóság története 1840-1944. Írta és összeállította: Varga Béla. Damjanich János Múzeum – Szolnoki Izraelita Hitközség, Szolnok, 1994. 72. o. A második világháborút követően Neu Dánielt 1947. január 24-én tanácselnökké nevezték ki a szolnoki törvényszékre. Lásd Nagy Ferenc második és harmadik kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei. 1946. november 22. – 1947. május 31. 'A' kötet. Szerkesztette, a jegyzeteket és a bevezető tanulmányt írta: Szűcs László - G. Vass István. Bp., Magyar Országos Levéltár, 2008. 516. o.

⁴⁸ Neuberger Aladár, hliniki (1878-1944) – Fodor Antal közjegyző iratai szerint Neuberger Aladár 1944. november 15-én hunyt el Budapesten. Budapest Főváros Levéltára, HU BFL – VII. 158. b – 1945 – 147. <http://archives.hungaricana.hu/hu/lear/273693/?query=SZO%3D%28neuberger%20alad%C3%A1r%29>

⁴⁹ Török Lajos (1877-1944) – Bírói pályafutása mellett aktívan közreműködött a szolnoki zsidó közéletben. Egy ideig a Szolnoki Izraelita Hitközség elnöki, illetve alelnöki tisztét is betöltötte. A német megszállás után a szolnoki Zsidó Tanács tagjává nevezték ki. Nem élte túl a deportálást. Működéséhez lásd A szolnoki zsidóság története 1840-1944. Írta és összeállította: Varga Béla. Damjanich János Múzeum – Szolnoki Izraelita Hitközség, Szolnok, 1994.

⁵⁰ Ungár (Ungvári) Elemér (1885-1944) – Ungvári Elemér néven ismert műfordító is volt, aki főleg francia költők műveit ültette át magyar nyelvre. Feleségével együtt a szegedi téglagyárból 1944. nyarán Auschwitzba deportálták. Lásd Dunainé Bognár Júlia – Kanyó Ferenc: A második világháború szegedi hősei és áldozatai. Szeged, 1996. 440. o. (Tanulmányok Csongrád Megye történetéből XXIII. kötet.)

⁵¹ Zsoldos Zsigmond (1876-1944) – A jeruzsálemi Yad Vashem Intézet adatbázisa szerint a deportálás során vesztette életét.

hogy „Révész (Rosenberg) Gusztáv” – még ha a kedvezményezettek közé tartozik is – a Kúrián bíraskodhat.⁵² A képviselőház 1943. november 23-i ülésén ugyanakkor a nyilaskeresztes párti Budinszky László értetlenségének adott hangot, hogy Zalán Kornél személyében zsidó származású, bár az 1941. évi XV. tc. – az ún. fajvédelmi törvény – hatálya alá nem tartozó bírót neveztek ki a Kúriára.⁵³

A mentesített, illetve a diszkriminatív rendelkezések hatálya alá nem tartozó bírák eltávolítására nem is kellett sokáig várni. Az 1944. március 19-i német megszállást követően hivatalba lépő Sztójay-kormány lelkesen és energikusan segédkezett a zsidó-kérdés végleges megoldásában. Ennek jegyében a bíróságokat és tágabb értelemben az igazságügy területét is megtisztították a még helyükön lévő zsidó vagy zsidó származású bíráktól és tisztviselőktől. Az Igazságügyi Közlöny 1944. májusi száma tette közzé mindazok neveit, akiket az igazságügy területéről nyugdíjaztak, illetve végkielégítésben részesítettek.⁵⁴ A felsoroltak közül többen zsidó származásuk miatt kényszerültek nyugállományba vonulni. A nyugalmazott bírák között szerepelt Zalán Kornél⁵⁵ és Révész Gusztáv⁵⁶ is. Ugyanekkor küldték nyugdíjba Kapp Hugó gödöllői járásbírót, aki első világháborús hadirokkantként addig valószínűleg a mentesítettek közé tartozott.⁵⁷ Nyugállományba került Sömjén László, budapesti királyi ítélőtáblai bíró is.⁵⁸

⁵² Az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett Országgyűlés Felsőházának Naplója. III. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1943. 229-230. o. (1942. december 14.)

⁵³ Az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. XVIII. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1944. 93-94. (1943. november 23.)

⁵⁴ Igazságügyi Közlöny, 1944/5. szám (május). 219. o.

⁵⁵ A nagykanizsai születésű, katolikus vallású Zalán Kornél zsidó eredetű családból származott. Édesapja, Schwarz Gusztáv magyarosította a család vezetéknévét Zalánra. A család érdekeltségéhez tartozott a gyarmatáru kereskedelemre szakosodott 1856-os alapítású Schwarz és Tauber cég. Lásd Kaposi Zoltán: Egy hazai iparvállalat a multinacionális konszern ellen. In: Köztes Európa. Társadalomtudományi folyóirat. A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei VI. évfolyam 1. Szeged, 2014. 61-74. o., továbbá

<http://holmi.nagykar.hu/irasok/4583/1.html#a194>. Zalán Kornél a második világháborút követően egy ideig az igazságügy-minisztérium törvényelőkészítő osztályán dolgozott, 1947-ben pedig megszerezte az egyetemi magántanári címet a budapesti tudományegyetem jog- és államtudományi karán. Az 1956 utáni megtorló perekben ügyvédként látta el a vádlottak védelmét. 1957-es perében Zalán Kornél védte Bibó István (1911-1979). Életút dokumentumokban. Vál.: Huszár Tibor., Szerk.: Litván György – S. Varga Katalin. Bp., 1956-os Intézet – Osiris-Századvég, 1995. 466-467. o.

⁵⁶ Révész Gusztáv a második világháborút követően ismét bíróként működött.

⁵⁷ Kapp Hugóhoz lásd Koczó József: Adalékok Vámosmikola zsidóságának társadalmi szerepéhez. Debreceni Szemle, 2007/1. 52-71. o.

⁵⁸ Sömjén László édesapja, Steuer Gyula Jónás alapította 1888-ban a híres fővárosi Abbázia Kávéházat.

Az 1940. január 1-jével nyugállományba küldött zsidó, vagy zsidó származású bírák a legkülönbözőbb szintű bírói fórumokon teljesítettek szolgálatot a járásbíróságtól kezdve a törvényszéken és ítélőtáblán át a kúriáig, illetve a Közigazgatási Bíróságig bezárólag. Sokan közülük több évtizedes igazságszolgáltatási gyakorlatot hagyva hátuk mögött néztek a bizonytalanság elé. Az igazságszolgáltatás „zsidótlánítása” 1944 tavaszára fejeződött be. A bírói emelvényről száműzött bírák egy része 1944/1945 folyamán a holokauszt áldozatává vált.

Lőw Tiborról szóló megemlékezésében Munkácsi Ernő a szentírási tanítást idézte fel: *„Igazság és a jog trónod talapzata”*⁵⁹. A jogkorlátozó, illetve jogfosztó zsidótörvények annak idején az igazság és a jog alapelveit vették semmibe. Azokat a tételes jog felett álló alapértékeket negligálták, amelyeket az ítékezés során a bírának – felekezeti hovatartozásra tekintet nélkül – is szem előtt kell tartaniuk.

⁵⁹ Munkácsi Ernő: Lőw Tibor. Magyar Zsidók Lapja, 1941. szeptember 11. 2. o.

A MAGYAR KIRÁLYI KÖZTÁRSASÁGTÓL A MAGYAR KÖZTÁRSASÁGIG

AZ 1946. ÉVI I. TC. VISSZHANGJA A KORABELI KÖZJOGI IRODALOMBAN

A Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. tc. a republikánus közjogi hagyományok egyik legfontosabb alkotmányjogi dokumentuma. Mérföldkövet jelentett hazánk legújabb kori történetében, függetlenül attól, hogy a Magyar Köztársaság alaptörvényeként mindössze három és fél esztendeig, a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. elfogadásáig maradhatott hatályban. Az 1946. évi I. tc. létrejöttének körülményeit, rendelkezéseit, közjogi jelentőségét részletesen feltárta a történettudományi és az alkotmánytörténeti irodalom. A feldolgozások azonban kevésbé érintették azt a kérdést, hogy miként reflektált a korabeli közjogi irodalom az 1946. évi I. tc.-re illetve annak meghatározó rendelkezéseire. Az 1946-1948 közötti években több, elsődlegesen oktatási célokat szolgáló közjogi, illetve alkotmányjogi munka dolgozta fel, illetve foglalta össze az 1945 utáni időszak legfontosabb közjogi változásait. Az 1946. évi I. tc.-re vonatkozó reflexiókat ezen művek alapján kívánjuk bemutatni.

SZERZŐK ÉS MŰVEK

Beér János (1905-1966), a főváros tiszti főügyésze – 1948. őszétől a Pázmány Péter Tudományegyetem magyar közjogi tanszékének előadója, majd professzora – a Szakszervezeti Tanács Országos Titkársága kiadásában jelentette meg *„A Magyar Köztársaság alkotmánya”* című kiadványt.¹ Csekey István (1889-1963), a pécsi Erzsébet Tudományegyetem magyar közjogi tanszéke professzora 1947-ben állította össze a *„Magyarország alkotmánya”* című jegyzetet, amelyet a bevezetés szerint az 1943-ban ugyanazon cím alatt megjelent könyve átdolgozott kiadása számára készített. Csekey professzor hagyatékában fennmaradt a jegyzet egyik gépirata a szerző javításával és kiegészítéseivel. A feldolgozás során ezt vettük figyelembe, hiszen bizonyos kérdések tárgyalásánál jól szemléltethető a szerző álláspontjának menet közbeni változása.² Az Egri Érseki Joglyceumban Csizmadia Andor (1910-1985), a jeles jogtörténész oktatott

¹ Beér János: *A Magyar Köztársaság alkotmánya*. Budapest, Szakszervezeti Tanács Oktatási Titkársága, é. n. [1948.] 1-27. o.

² Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1-3. 1-69. o.

magyar alkotmányjogot a második világháborút követő években. Az 1947/48-as tanév első és második félévében tartott előadások szövege sokszorosított kiadvánnyként jelent meg.³ Valószínűleg Molnár Kálmán (1881-1961), a Pázmány Péter Tudományegyetem magyar közjogi tanszéke professzorának előadásai nyomán készült a „*Magyar alkotmányjog*” című sokszorosított kiadvány. Ezt a feltételezést támasztja alá a Molnár Kálmán hagyatékában fennmaradt egyik példány a professzor autográf kiegészítéseivel.⁴ A debreceni tudományegyetem jog- és államtudományi karán Szontagh Vilmos (1885-1962) éveken keresztül oktatta helyettes tanárként a magyar közjogot. A munkástanfolyam hallgatói részére 1947-ben jelent meg „*Az alkotmányjog elemei*” című összefoglalója.⁵ Végezetül Kaas Albert (1885-1961), a budapesti tudományegyetem közgazdaságtudományi kara közjogász professzora 1946-ban megjelenő „*Közjogi alapismeretek*” című sokszorosított kiadványát említenénk, amely a kiadás évétől függetlenül sem érintette az 1945 utáni közjogi változásokat. A jegyzet utolsó mondatai célozhatnak csupán az aktuális alkotmányjogi helyzetre. „*A magyar alkotmány a múlton épült fel, hogy szolgálja a jelent, amely ha múlttá válik, éppúgy irányítani fogja a jövőt. (...) Minden ország életváltása, ha alkotmányával meghasonlik, mert az alkotmány a nemzet önmegbecsülése és egyéniségének öntudata, melynek intézményein lehet változtatni, de a nemzet lelkületéből fakadó alapeszményein nem.*”⁶

Az eltérő terjedelmű, jellemzően leíró, esetenként elemző és összehasonlító módszerrel készült közjogi összefoglalókat az alábbi szempontok alapján tekintjük át: 1) miként vélekedtek az 1946. évi I. tc. jogforrástani jellegéről, illetve hol helyezték el az 1946. I. tc.-t a magyar alkotmányfejlődésben?; 2) mi volt a véleményük a köztársasági államformáról, illetve miként mutatták be a köztársasági elnöki tisztséget?; 3) hogyan értékelték az 1946. évi I. tc. preambulumban deklarált szabadságjogokat?

³ Magyar alkotmányjog. Csizmadia Andor jogakadémiai ny. r. tanár (...) előadásai az 1947/48. tanév I. és II. félévében. Budapest, Diószegi sokszorosító, é. n. I. kötet. 1-51. o., II. kötet. 1-98. o.

⁴ Magyar alkotmányjog. Budapest, Bonitas jogi szeminárium, é. n. 1-116. o. A Molnár Kálmán által kiegészített példányt lásd MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 6217/51.

⁵ Szontagh Vilmos: Az alkotmányjog elemei. Vezérfonal a munkástanfolyam hallgatói számára. Debrecen, Tudományegyetemi nyomda, 1947. 1-48. o.

⁶ Közjogi alapismeretek. Dr. Kaas Albert egyet. ny. r. tanár előadásai alapján. Budapest, Diószegi Lehel sokszorosító irodája, 1946. 1-83. o.

AZ 1946. ÉVI I. TC. JOGFORRÁSI BESOROLÁSA ÉS A TÖRTÉNELMI/TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY

Miután a korabeli közjogtudomány képviselői különféleképpen közelítettek a magyar alkotmányfejlődés korszakaihoz, különösen a két világháború közötti évtizedekhez, arra a kérdésre sem adtak egységes választ, miként viszonyult az 1946. évi I. tc. a történelmi/történeti alkotmány konstrukciójához. Szembetűnő, hogy a historikus közjogi fogalmak használata sem tűnt egységesnek. Míg Molnár Kálmán és Csekey István, de még az egészen másféle megközelítést alkalmazó Beér János is a „történelmi alkotmány” kifejezést használták, addig Csizmadia Andor a „történeti alkotmány” megnevezést preferálta. Molnár Kálmán felfogásában a történelmi alkotmány a nemzet történelmi fejlődésének eredményeként, a nemzetszervező alapelvekből kiindulva épült ki, és mindig újabb és újabb, a „*korszellemnek*” megfelelő törvénnyel erősítette az alkotmány épületét. Magyarország alkotmányát Molnár Kálmán olyan történelmi alkotmánynak tekintette, amely a nemzetszervező etelközi vérszerződés alapján ezeréves fejlődéssel építette ki az állam, illetve a nemzet közszervezetét.⁷ Csizmadia Andor véleménye szerint ugyanakkor történetinek az az alkotmány nevezhető, amelyben a társadalmi érdekharok eredménye nem egyszerre áll elő, hanem fokozatos és hosszas történeti fejlődés folyamán jön létre. A történeti alkotmány kialakulását több évszázad hosszú alkotmányfejlődése előzte meg, s így módon a történeti alkotmányban a nemzetnek a történelmi múlt folyamán felismert reális szükségletei tükröződnek vissza. A történeti alkotmánnyal rendelkező állam nehezebben is változtatja meg alkotmányát, s ha meg is változtatja, akkor sem szakít teljesen a múlttal, hiszen csak azokat az intézményeket változtatja meg, amelyek korszerűsítésére a társadalmi fejlődés következtében szüksége lehet, s ezeket az intézményeket beépíti „*a nemzet századokon keresztül megszentelt hagyományai közé.*” Éppen emiatt nem foglalják össze egyetlen chartában a történeti alkotmányt, hanem annak egyes szakaszai évszázadokban leírt törvényekben, valamint a szokásjogban ismerhetők fel.⁸

A népi demokratikus alkotmányos berendezkedést a marxi, lenini és sztálini tételek alapján értékelő Beér János a magyar alkotmányfejlődést a függetlenségi és a forradalmi törekvések jegyében mutatta be. „*400 éven át küzdött nemzeti függetlenségéért a magyar nép. Ennek az évszázados szabadságharcnak jelentette végső győzelmét az 1946. évi I. tc., amelyben a magyar nemzetgyűlés 1946. január 31-én megtartott ülésén megalkotta a magyar köztársaságot. A magyar köztársaság alkotmányának törvénybeiktatása*

⁷ Lásd Magyar alkotmányjog. Budapest, Bonitas jogi szeminárium, é. n. 51. o.

⁸ Magyar alkotmányjog. Csizmadia Andor jogakadémiai ny. r. tanár (...) előadásai az 1947/48. tanév I. félévében. Budapest, Diószegi sokszorosító, é. n. 3. o.

*fordulópont nemzetünk történelmében: a köztársasági alkotmánnyal a népé lett az ország.*⁹ Az 1946. évi I. tc.-t ugyanakkor Beér János – a szokásokon, hagyományokon keresztül kialakult történelmi alkotmánnyal szemben – írott alkotmánynak tekintette, hiszen a köztársasági államformát deklaráló norma *„törvényi lerögzítése a magyar nép demokratikus átalakulásának, amelynek azonban mély gyökerei vannak a magyar nép forradalmi hagyományaiban.”*¹⁰ Ez az étkezés eléggé egyértelműen juttatta kifejezésre, hogy a „köztársasági alkotmány” elfogadásával Beér János az általa történelmileg nevezett alkotmány korszakát lényegében befejezetnek, lezártnak tekintette.

A két világháború közötti évtizedek termékeny szerzője, Csekey István részletesen foglalkozott 1947-es összefoglalójában azzal a kérdéssel, vajon a köztársasági államformára történő áttérést követően megmaradt-e a magyar alkotmány történelmi jellege. Beszélhetünk-e még történelmi alkotmányról akkor, amikor az ezeréves monarchikus államformát a köztársasági államforma váltotta fel? *„Főleg pedig akkor, amikor alkotmányunk történelmi jellege elsősorban a király jogállásának kialakulása tekintetében nyilvánult meg, s ennek helyébe az 1946. évi I. tc.-vel az új alkotmány csonka kartájának tekinthető rendelkezések léptek. Bármennyire szeretjük is alkotmányunkat ősi, sőt ezeréves alkotmánynak nevezni, vitathatatlan, hogy jóformán csak az volt benne ezeréves, ami az utolsó 25 évben pusztán elvben volt meg benne: a királyság.”*¹¹ A magyar alkotmány Csekey István véleménye szerint az 1918-as polgári demokratikus forradalom után került válságba, mert ha elvileg hű is maradt a monarchikus államformához, a királykérdés megoldatlansága miatt lényegileg köztársaságot létesített.¹² A *„Magyar alkotmányjog”* című 1943-ban megjelent kötetében Csekey István még egyértelműen a monarchikus államforma mellett foglalt állást, bár arra az ellentmondásra is rámutatott, miszerint a provizórium intézményei nem felelnek meg a monarchikus követelményeknek, hiszen egy monarchia nem lehet provizórikus.¹³ Mindebből azonban Csekey professzor 1943-ban nem vonta le azt a következtetést, hogy hazánk államformája a köztársaság lenne.

Az 1947-es közjogi összefoglalóban Csekey István az 1945. évi XI. tc. azon rendelkezésére is hivatkozott, miszerint a nemzetgyűlés állapítja meg Magyarország alkotmányát és államformáját. *„Ezzel (...) hű maradt a hagyományos magyar felfogáshoz, megmaradt a történelmi alkotmány alapelveinél. Mert ez azt jelenti, hogy az alkotmányjog bármely nagyfontosságú tételének szabályozására maga a nemzetgyűlés közönséges törvény-nyel illetékes.”* A törvényhozó testület pedig – érvelt Csekey – utóbb nem ragadtatta el

⁹ Beér János: A Magyar Köztársaság alkotmánya. Budapest, Szakszervezeti Tanács Oktatási Titkársága, é. n. [1948.] 3. o.

¹⁰ Uo. p. 5.

¹¹ Csekey István: Magyarország alkotmánya. [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1-3., p. 9.

¹² Uo.

¹³ Csekey István: Magyarország alkotmánya. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 95-96. o.

magát az alkotmányozás lázától és nem törekedett alkotmánylevél, azaz chartális alkotmány megalkotására, amelynek megváltoztatásához nehezített módszerek szükségesek. Mindebből Csekey azt a következtetést vonta le, hogy *„alaki szempontból köztársasági alkotmányunk semmiben sem különbözött régi alkotmányunktól”,* miközben tartalmi értelemben átalakult alkotmányunk: az 1946. évi I. tc. *„egy új alkotmány csonka kartájának”* tekinthető, amelynek több rendelkezése emlékeztet a *„nyugati írott alkotmányokra”*.¹⁴ Sőt, még anyagi értelemben sem adta fel egészen Magyarország az *„ősi történelmi alkotmányt”,* hiszen a fiatal magyar demokráciát *„szemmel láthatóan az az elgondolás vezette, hogy magyar talajból kívánja felépíteni az állam demokratikus épületét.”* Nem kívánta a múltból mindenképp elvetni és kiküszöbölni azokat az intézményeket, amelyek beváltak és sok tekintetben *„a magyar észjárás és a magyar lélek”* megnyilatkozásai voltak.¹⁵ Az 1946. évi I. tc. is csupán azokat a jogszabályokat hatálytalanította a záró rendelkezések között, amelyek a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkoztak. A magyar alkotmányjognak azok a jogszabályai ellenben, amelyek nem ellenkeznek a köztársasági államformával, továbbra is hatályban maradnak. Ennek igazolásaként utalt Csekey István az analógia útján alkalmazható szokásjogi elemekre. Miután az 1946. évi I. törvény a nemzetgyűlés összehívásának módjáról nem rendelkezett, a köztársasági elnök *per analogiam* gyakorolja ezt az uralkodót szokás és törvény szerint megillető jogot.¹⁶

A fenti gondolatmenet azt a célt szolgálhatta, hogy az összhang, folytonosság és organikusság meglétét igazolja a történelmi alkotmány korszakának felfogása és a kialakuló új közjogi berendezkedés között. Emiatt hangsúlyozta Csekey István, hogy 1946. évi I. tc.-t közönséges törvényként fogadta el a nemzetgyűlés, hiszen a történelmi alkotmány korában is kizárólag közönséges törvényeket fogadott el a kétkamarás törvényhozás, illetve az 1920 és 1926 közötti években az egykamarás nemzetgyűlés. Még a történelmi alkotmány tartópilléreit jelentő alap-, vagy sarkalatos törvényeket is közönséges eljárás során fogadták el. Az 1946. évi I. tc. jogforrási besorolását illetően ugyanakkor Csekey azzal tökéletesen tisztában volt, hogy az már nem sorolható a történelmi alkotmány időszakának alap-, vagy sarkalatos törvényei közé, de nem tekinthető a klasszikus értelemben vett alkotmánylevélnek sem. Vélhetően emiatt fogalmazott úgy, hogy a köztársasági államformáról szóló törvény egy új alkotmány csonka kartájának felel meg. A történelmi alkotmány és az 1945-öt követő közjogi változások megítélését illetően Csekey professzornak az volt az összegző véleménye, hogy miközben a magyar alkotmány anyagi értelemben javarészt megváltozott, alakilag megmaradt a hagyományos magyar felfogás mellett, tehát a magyar alkotmány – a

¹⁴ Csekey István: Magyarország alkotmánya. [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1-3., 10. o.

¹⁵ Uo. 11. o.

¹⁶ Uo.

kézirat eredeti megfogalmazása szerint – „történelmi jellegét mindvégig megtartotta”. Ez a megfogalmazás – a végleges szövegezésben – akként változott, hogy a magyar alkotmány „ha történelmi jellegét el is veszítette, de mindenesetre az ún. hajlékony alkotmányok közé tartozik.”¹⁷

Csizmadia Andor közjogi előadásjegyzeteiben témánk szempontjából az a figyelemreméltó, hogy miközben a magyar alkotmányfejlődés önálló korszakaként értékelte az 1946. évi I. tc. elfogadása utáni időszakot, addig magát az 1946. évi I. tc.-t a történelmi alkotmány által ismert sarkalatos törvények közé sorolta.

Csizmadia professzor a hazai alkotmányfejlődés hat korszakát különböztette meg. Az utolsó, hatodik korszak, a „köztársaság kora” az 1946. évi I. tc. elfogadásával vette kezdetét.¹⁸ A köztársasági államforma deklarálása óta indult meg a magyar alkotmány demokratikus eszméknek megfelelő átalakítása. Az 1946. évi I. tc. preambuluma ugyanis biztosítja a polgárok részére a demokratikus államrend keretein belül az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, „amelynek egy részét ugyan régebbi törvényeinkben is megtaláljuk, de összefoglalva az 1946. évi I. tc. bevezetése tartalmazza először.”¹⁹

Az alkotmányjog forrásai kapcsán Csizmadia Andor arra mutatott rá, hogy amíg az írott alkotmánnyal rendelkező államok esetén mindenekelőtt az alkotmánylevél, vagy az alkotmányt magában foglaló alaptörvények tekinthetők az alkotmányjog legfőbb forrásának, addig a hosszas történelmi fejlődés folyamán fokozatosan létrejövő történelmi alkotmánnyal rendelkező államok esetében különböző törvényekben és jogszabályokban, nem utolsó sorban pedig a szokásjogban lelhetők fel az alkotmányjog forrásai. Miután a magyar alkotmány a történelmi alkotmányok közé tartozik, nem ismeri az alaki értelemben vett alaptörvényt, azaz az alkotmánylevél fogalmát. „Anyagi értelemben azonban ismerünk alaptörvényeket, amelyek alkotmányunk alaptételeit tartalmazzák és így alkotmányi szempontból kiváló jelentőségűek.” Csizmadia Andor ezek közé sorolta az 1946. évi I. tc.-t is. „Ezeket a törvényeket azonban nem nevezzük alaptörvényeknek, hanem sarkalatos törvényeknek, de ez az elnevezés alkotmányjogi szempontból jelentőséggel nem bír.”²⁰

A történelmi alkotmány bizonyos intézményeit Molnár Kálmán is összhangba kívánta hozni az 1946. évi I. tc. elfogadása óta érvényesülő republikánus közjogi berendezéssel. Molnár professzor ugyanis arra tett kísérletet, hogy a Szent Korona tant a köztársasági államforma keretei közé helyezze el. „Magyarország az 1946. évi I. tc.-kel az ősi királysági államformát váltotta fel, ezzel történelmi alkotmányának több alaptételét helyezte hatályon kívül. Hatályban maradt viszont a szent korona tanának éppen

¹⁷ Uo.

¹⁸ Magyar alkotmányjog. Csizmadia Andor jogakadémiai ny. r. tanár (...) előadásai az 1947/48. tanév I. félévében. Budapest, Diószegi sokszorosító, é. n. 4. o.

¹⁹ Uo. 8. o.

²⁰ Uo. 10. o.

legalapvetőbb tétele: hogy Magyarországon minden hatalom forrása maga a nemzet, az államilag szervezett nép.²¹ A Werbőczy által formába öntött Szent Korona tan nem más, mint a nép lelkéből kifejlesztett államalkotó gondolat, miszerint minden hatalom forrása a nemzet – tehát nincs, miként Molnár Kálmán fogalmazott „tyrannizmus, despotia, diktatúra” –, s ennek jelképe maga a Szent Korona. A fej és tagok közös akaratából jön létre a törvény, mint a nemzet akarata és foglalja egységbe az állam összes alkotóelemeit. A Szent Korona tan utóbb a legerősebb fegyver lett az osztrák elnyomó törekvésekkel szemben. „Hogy jogi géniuszunk magyar tudott maradni ennek (mármint a szent korona tannak) köszönhető.”²² Molnár Kálmán tehát azt is hangsúlyozta, hogy a nemzeti szuverenitást kifejező Szent Korona tan a nemzeti függetlenségi mozgalmak közös megalapozásában is fontos szerepet töltött be.

A Szent Korona tant Csekey István is megkísérelte beilleszteni a demokratikus és jogegyenlősítő közjogi hagyományok közé. „Alkotmányjogunk demokratikus irányú fejlődésének (...) egyik nagyszemélyű állomása volt az una et aedemquae libertas et nobilitas” elve, amely a nemzettagoknak egyre fokozódó részvételét mutatta a közhatalomban. Ekkor már csak egy lépés hiányzott a jogoknak az állampolgárok egyetemére való kiterjesztéséhez, amikor a ’48-as törvényhozás eltörölte a rendiséget, történelmi fordulattal a közvetlen népképviselet rendszerét iktatta törvénybe.”²³

Alkotmányjogi összefoglalójában Szontagh Vilmos ugyanakkor igen visszafogottan csupán annyit állapított meg az 1946. évi I. tc. értékelése kapcsán, hogy a törvény elfogadásával „a magyar állam szakított a monarchikus államformával s a köztársasági államformát vezette be, hogy így vegyen részt a világ népeinek közösségi életében és biztosítsa az ország népének kulturális, gazdasági és szociális fejlődését.”²⁴

KÖZTÁRSASÁG ÁLLAMFORMA – KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

Az 1946. évi I. tc.-t Csekey István szerves fejlődés eredményének tekintette, amennyiben az azt megelőző negyedszázad állami életformáját legalizálta, hiszen a közjogi provizórium időszaka a maga *hibrid mivoltával* már egyfajta átmenetet alkotott a modern kulturális állam formájának tekinthető demokrácia felé. Az 1946. évi I. tc. nemcsak törvényesítette a köztársasági államformát, hanem állandósította is azt, és a 25 éves közjogi provizórium felemás intézményeivel szemben levonta az okszerű követ-

²¹ Magyar alkotmányjog. Budapest, Bonitas jogi szeminárium, é. n. 54. o.

²² Uo. 11. o.

²³ Csekey István: Magyarország alkotmánya. [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1-3., 17. o.

²⁴ Szontagh Vilmos: Az alkotmányjog elemei. Vezérfonal a munkástanfolyam hallgatói számára. Debrecen, Tudományegyetemi nyomda, 1947. 15. o.

keztetéseket, miként a továbbiakban is arra törekszik, hogy kiépítse a magyar népi demokrácia intézményeit.²⁵ Az 1920. évi I. tc. annak idején az államfői tisztséget betöltő kormányzó jogállását és hatáskörét „*tudatosan és bevallottan*” a köztársasági elnök jogállása és hatásköre alapján állapította meg. Még hasonlatosabbá vált a kormányzó állása a köztársasági elnök állásához a Habsburg-Lotharingai uralkodóház detronizálását kimondó 1921. évi XLVII. tc. elfogadása után: Magyarország államformája ugyanis a trónfosztást követően „*kvázi monarchia lett*” – „*jogilag monarchia, politikailag ellenben köztársaság, amelyet a népnyelv 'm. kir. köztársaság' névvel emlegetett.*”²⁶ Ez a narratíva és értékelés már csak amiatt is figyelemreméltó, mert 1943-ban megjelenő „*Magyarország alkotmánya*” című könyvében Csekey István az adott időszak vonatkozásában nemcsak – miként korábban idéztük is – a monarchikus államforma mellett érvelt, hanem azt a határozott álláspontot is képviselte, miszerint a kormányzó jogállása „*körülbelül*” a koronázatlan király – tehát nem a köztársasági elnök – jogállásának felel meg.²⁷ Csekey arra is utalt, hogy a „népnyelv” az államforma ellentmondásossága miatt királyi köztársaságnak nevezte Magyarországot. A külföldi sajtóban időnként valóban olvasható volt ez a gunyoros megnevezés, miként néhány alkalommal ellenzéki, elsősorban szociáldemokrata képviselők is ezzel a kifejezéssel adtak hangot a törvényhozásban Magyarország államformája miatti nemtetszésüknek.²⁸

A köztársasági elnöki méltóság kapcsán Csizmadia Andor arra mutatott rá, hogy miután az 1946. évi I. tc. a népszuverenitás elvét fogadta el, a köztársasági elnök hatáskörét nem a prezidenciális rendszer alapján állapította meg, hanem – miként erre maga az 1946. évi I. tc. indokolása is hivatkozott – azokat a jogokat ruházta az elnökre, amelyek szükségszerűen következtek az államfői tisztség természetéből és közjogi jelentőségéből.²⁹

Az irányadó rendelkezések alapján vetette egybe Csizmadia professzor a köztársasági elnök, az uralkodó, illetve a kormányzó jogkörét. „*A köztársasági elnök jogköre bár hasonlít a király, valamint a kormányzó jogköréhez, mégis szűkebb annál. A köztársasági elnök ugyanis nem gyakorolhatja az ún. privilegiális jogkört, vagyis a törvényszentesítési és nemesség adományozási és a főkegyúri jogot (a két utóbbinak ma már nem is volna jelentősége), sokkal kevesebb a jogköre az országgyűlés körül, valamint meg van szorítva a*

²⁵ Csekey István: Magyarország alkotmánya. [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1-3., 15-16. o.
²⁶ Uo. 15. o.

²⁷ Csekey István: Magyarország alkotmánya. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 132. o.

²⁸ Proper Sándor a képviselőház 1933. június 9-i ülésén az államforma kapcsán hivatkozott arra, hogy hazánk „magyar királyi köztársaságnak” tekintendő. Lásd Az 1931. évi július hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. XVII. kötet. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1933. 182. o.

²⁹ Magyar alkotmányjog. Csizmadia Andor jogakadémiai ny. r. tanár (...) előadásai az 1947/48. tanév II. félévében. Budapest, Diószegi sokszorosító, é. n. 62. o.

végrehajtó hatalom gyakorlásában is.” (pl. a gyakorlatban szűkebb körű a rendeletalkotási joga, a kormány kinevezésénél tiszteletben kell tartania a parlamenti többség elvét, kinevezési jogköre korlátozottabb, az államfőt megillető főfelügyeleti jog gyakorlása pedig áttolódott a kormány irányába.).³⁰ A legjelentősebb különbséget a köztársasági elnök és a király jogállása között Csizmadia Andor abban látta, hogy amíg a király a nemzettel együtt egyenrangú személyi alkotóeleme az államnak, addig a köztársasági elnök már nem tekinthető külön alkotóelemnek, hanem olyan állampolgárnak, aki csupán az állam legelső tisztségét tölti be: ennek megfelelően a köztársasági elnök megbízatása határozott időre, az 1946. évi I. tc. szerint négy évre szól és a monarchával ellentétben felelősségre is vonható.³¹

AZ 1946. ÉVI I. TC. ÉS A SZABADSÁGJOGOK

Az 1946. évi I. tc. közjogi jelentősége nemcsak a köztársasági államforma deklarálásában rejlett, hanem abban is, hogy a magyar alkotmánytörténetben elsőként foglalta össze az alapvető emberi jogokat. Az 1946. évi I. tc. bevezetésében felsorolt jogokat Beér János *„nagy vonalakban”* az elidegeníthetetlen emberi jogokkal és a politikai jogokkal azonosította. Ugyanakkor arra hívta fel a figyelmet, hogy az állampolgári jogok részletszabályait külön normák állapítják meg, bár a legtöbb alapjog tekintetében még nem fogadtak el új, demokratikus jogszabályt.³² Az állampolgári jogok formális biztosításával mindazonáltal a *„népi demokrácia állama”* nem elégedhet meg, hiszen az államnak arról is gondoskodnia kell, hogy az állampolgároknak lehetőségük is legyen arra, hogy állampolgári jogaikkal teljes mértékben élhessenek is.³³

Az 1946. évi I. tc. preambulumban deklarált szabadságjogok kérdésével Csekey István részletesebben is foglalkozott. Véleménye szerint az 1946. évi I. tc. bevezetése révén Magyarország csatlakozott azon chartális jellegű alkotmánnyal rendelkező államok közé, amelyek francia mintára alkotmánylevelük bevezetésében rendszerint deklarálták az ún. emberi, vagy alapjogokat. Ezt a megoldást azonban nem tartotta helyénvalónak. Magyarország ugyanis *„minden európai kontinentális államot megelőzve legelsőnek nyilatkoztatta ki az emberi szabadságjogokat elsődleges alakjukban 1222. évi Aranybullájában. A világon pedig csak egyetlen más állam előzte meg mindössze hét esztendővel: Anglia a Magna Chartájával. E törvényeket természetesen koruk nyelvén kell olvasni*

³⁰ Uo.

³¹ Uo.

³² Beér János: A Magyar Köztársaság alkotmánya. Budapest, Szakszervezeti Tanács Oktatási Titkársága, é. n. [1948.] 23. o.

³³ Uo. 25. o.

és értelmezni. Az aranybulla pl. még csak a nemesek perbehívását szabályozza s a személyes szabadság alapbiztosítékait még csak rájuk korlátozza, de a középkorban a nemesség alkotta a nemzetet. Az Aranybullának e tételei mai is hatályosak azzal az eltéréssel, hogy 1848-ban a rendi különbségek eltörlésével a nemesek helyébe az állampolgárok léptek”, így módon az Aranybulla nemesekre korlátozott szabadságjogai 1848-tól az egész nemzetet megillető polgári szabadságjogokká léptek elő.³⁴ Csekey professzor olvasatában az 1848-as törvényhozás is az emberi szabadságjogok törvénybeiktatására irányult. „Nem utánozza ugyan a külföldet, nem deklarálja ünnepélyesen az emberi alapjogokat, hanem magyar szellemben és magyar alkotmányos módszerrel olyan jogokat állapít meg, amelyek a deklarációk hatását tükrözik.”³⁵ Az 1848-as törvényhozás ugyanakkor nemcsak jel-szavakat hangoztatott, hanem kellő megfontoltsággal és gyakorlati érzékkel a hazai viszonyokra vonatkozó tételes törvényeket alkotott, amelyek „annyira magyar talajban gyökereztek, hogy nem is lehettek külföldi törvények utánzatai.”³⁶

Csekey István véleménye szerint nem is létezik olyan lényeges szabadságjog, amelyet a magyar alkotmány törvényekben, szokásjogi gyakorlatban, vagy kormányrendeletekben eddig ne biztosított volna. „Némelyek tévesen azt hiszik, hogy eddig Magyarországon nem érvényesültek a szabadságjogok és azokat szabadon lehetett lábbal tiporni.”³⁷

A fentiekből Csekey professzor azt a következtetést vont le, hogy az emberi jogok deklarációjával az 1946. évi I. tc. nem alkotott új jogot, hanem mindössze ünnepélyes alakban jelentette ki azt, ami Magyarországon már hosszú idő óta jogként érvényesült különféle jogszabályokban. A deklaráció pedig azt a téves látszatot keltheti külföldön, mintha Magyarország csak most érkezett volna el kulturális fejlődésében odáig, hogy ezeket az emberi jogokat deklarálja.³⁸

Az 1946. évi I. tc. szabadságjogi deklarációjának bírálata kapcsán Csekey István nem tulajdonított kellő figyelmet annak, hogy a közjogi provizórium általa is bírált korszakában a polgári és politikai szabadságjogokat időszakonként erőteljesen korlátozták, ami a második világháború éveiben végzetes következményeket vont maga után. Az állampolgárok jogi egyenlősége kapcsán ugyanakkor Csekey is utalt azokra a magyar jogfejlődéssel teljesen ellentétes „idegen minta” alapján és javarészt „idegen nyomás” hatására megalkotott jogszabályokra, amelyek a vallásfelekezethez tartozás szerint „és a fajiség szempontjából” tettek különbséget az állampolgárok között.³⁹ Nem tekinthető tehát véletlennek hogy a tragikus következményekkel járó jog- illetve intéz-

³⁴ Csekey István: Magyarország alkotmánya. [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1-3., 51. o.

³⁵ Uo. 52. o.

³⁶ Uo.

³⁷ Uo.

³⁸ Uo.

³⁹ Uo. 49. o.

ménytörténeti előzményekre is tekintettel az 1946. évi I. tc. preambuluma kiemelt fontosságot tulajdonított a szabadságjogoknak.

Az állampolgári szabadságjogok biztosítását Csizmadia Andor némi leegyszerűsítéssel az Aranybulla koráig vezette vissza. Innentől a „*szabadságjogok biztosítása legrégebb időtől kezdve napjainkig megismétlődik törvényeinkben.*” Ám miután a magyar alkotmány történeti alkotmány, egyetlen törvény sem foglalta össze a szabadságjogokat. Az 1946. évi I. tc. biztosította végre a magyar állam valamennyi polgára számára, minden megkülönböztetés nélkül „*a demokratikus államrend keretein belül*” a szabadságjogokat. A demokratikus államrend keretei jelentik tehát az egyetlen megszorítást, hiszen a szabadságjogok nem érvényesülhetnek a demokrácia ellen.⁴⁰

Szontagh Vilmos munkája az alap- vagy szabadságjogokról szóló fejezetben sorolta fel az 1946. évi I. tc. preambulumban nevesített szabadságjogokat: személyes szabadság; jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez; gondolat és vélemény szabad nyilvánítása; vallás szabad gyakorlása, egyesülési és gyülekezési jog; tulajdonhoz, személyes biztonsághoz, munkához és méltó emberi megélhetéshez, szabad művelődéshez való jog; részvétel joga az állam és az önkormányzatok életének irányításában.⁴¹ Ezek a jogok törvényekből állapíthatók meg és így csak annyiban tekinthetők létező jogoknak, amennyiben vannak olyan törvények, amelyek ilyen értelműek, és amennyiben ezek a jogosultságok a törvények végrehajtása következtében az életben ténylegesen is érvényesülnek. „*A felsorolt alapjogok tehát a felsorolás formában csupán alkotmányi célkitűzések valódi létezésük csak a fenti két feltétel teljesülése mellett állapítható meg.*”⁴² Az 1946. évi I. tc.-ben deklarált szabadságjogi katalógus felsorolását követően Szontagh professzor tételesen is ismertette az egyes alap- vagy szabadságjogok jogi tartalmát.

ÖSSZEZÉS

A köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. jelentőségével a korabeli közjogi irodalom tökéletesen tisztában volt, amit a történelmi alkotmány korszakára nem kevés nosztalgiával tekintő Csekey István fejezett ki a legtalálóbban: „*Tíz évszázad alatt nem került még olyan nagyjelentőségű alkotmányjogi törvény a Magyar Törvénytárba, mint a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc.*”⁴³ Jól érzékelhető ugyanakkor,

⁴⁰ Magyar alkotmányjog. Csizmadia Andor jogakadémiai ny. r. tanár (...) előadásai az 1947/48. tanév I. és II. félévében. Budapest, Diószegi sokszorosító, é. n. 35. o.

⁴¹ Szontagh Vilmos: Az alkotmányjog elemei. Vezérfonal a munkástanfolyam hallgatói számára. Debrecen, Tudományegyetemi nyomda, 1947. 22. o.

⁴² Uo. 23. o.

⁴³ Csekey István: Magyarország alkotmánya. [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1-3., p. 16. A történelmi alkotmány iránti elkötelezettséget ugyanakkor az alábbi sorok is mutatják: „Amilyen

hogy az 1946. évi I. tc. jogforrási besorolását illetően egymástól igencsak különböző vélemények formálódtak: Beér János „*írott alkotmánynak*”, Csekey István egy „*új alkotmány csonka kartájának*”, Csizmadia Andor pedig a történeti alkotmány korát idéző „*sarkalatos törvénynek*” tekintette az 1946. évi I. tc.-t. Többen is törekedtek arra, hogy a folytonosság jegyében az 1946. évi I. tc.-t valamiféleképpen a történeti alkotmány keretei közé illesszék. A legmesszebb ebben a tekintetben Csekey István ment el, amennyiben lényegében egy szerves fejlődés produktumaként tekintett az 1946. évi I. tc.-re, amely, ha tartalmi értelemben nem is, de alaki értelemben illeszkedik a történelmi alkotmány konstrukciójához. Anakronisztikusnak tűnnek ugyanakkor azok a törekvések, amelyek a történeti alkotmány bizonyos intézményeit, miként a Szent Korona tant, a kiépülő republikánus közjogi keretek közé igyekeztek beilleszteni. A történeti beágyazottságnak mindazonáltal a marxista-leninista szemléletet követő Beér János összeállításában is fontos szerepe volt, csak hogy a történelmi alkotmány intézményeivel szemben a forradalmi és republikánus közjogi tradíciók megtestesítőire, Martinovicsra, Táncsicsra, Petőfire hivatkozott, valamint az 1918/1919-es forradalmak törekvéseire és a Horthy-korszak mártírjainak az erőfeszítéseire helyezte a hangsúlyt.

Az 1946. évi I. tc. kiforrott és letisztult közjogi értelmezésére akkoriban nem adódott lehetőség. Ezt a felgyorsuló események nem is tették lehetővé. Ries István igazságügyi miniszter 1948. őszén előrevetítette, hogy Magyarországnak új alkotmánytörvényre lesz szüksége, „*mert az 1946. évi I. tc. túlhaladott törvény*”.⁴⁴ Ezzel összefüggésben ugyanakkor Beér János azt emelte ki, hogy az 1946. évi I. tc. a maga idejében a népi demokrácia haladó erőinek döntő győzelmét jelentette a reakcióval szemben: „*A magyar fejlődés történelmi jelentőségű határköve volt.*” Mára azonban nemcsak túlhaladott, hanem kevés is, hiszen a soron következő feladat a népi demokrácia alkotmányának a megalkotása.⁴⁵ Ezek a sommás értékelések már egyértelműen jelezték, hogy az 1946. évi I. tc.-t belátható időn belül hatályon kívül helyezik, ami a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. elfogadásával be is következett. Mindez nem változtathat azon a tényen, hogy az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogait, valamint a köztársasági államformát deklaráló 1946. évi I. tc. a republikánus közjogi hagyományok kiemelkedő jogforrásként vonult be hazánk alkotmánytörténetébe.

könnyű volt az állandóságra törekvő provizórium felemás intézményeivel szakítanunk, nehezebben esik a történelmi alkotmány talajában gyökeredző alkotmányjognak néha csaknem ezer esztendő intézményeit eltemetni.” Uo.

⁴⁴ Ries István: Jog és állam. Jogtudományi Közlöny, 1948. október 20. 326. o.

⁴⁵ Beér János: Magyar közjog. Jogtudományi Közlöny, 1948. október 20. 335-336. o.

ALAPTÖRVÉNY – SARKALATOS TÖRVÉNY – TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2011. április 18-án fogadta el Magyarország 2012. január elsejétől hatályos Alaptörvényét. Az alkotmányozási folyamat eredményeként a magyar parlament nem – nagy kezdőbetűs – Alkotmányt, hanem újszerű megoldásként – nagy kezdőbetűs – Alaptörvényt fogadott el. Nemcsak az Alaptörvény Nemzeti hitvallásnak nevezett, európai összehasonlításban is szokatlanul terjedelmes preambuluma, hanem az Alaptörvény normaszövege és indokolása is megjelenített a magyar közjogtörténetből ismert fogalmakat.¹ Ezek közül szeretnék néhányat az alábbiakban kiemelni.

AZ ALAPTÖRVÉNY HISTORIZÁLÓ ELEMEI

A Nemzeti hitvallás kinyilvánítja, hogy *„Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és nemzeti egységét. Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. (...) Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista «alkotmány» jogfolytonosságát, amely egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk annak érvénytelenségét.”* A preambulum kijelenti továbbá, hogy Magyarország 1944. március 19-én elvesztette szuverenitását. Az állami önrendelkezés visszaállta ugyanakkor az első szabadon választott törvényhozás megalakulásának napjához, 1990. május másodikához fűződik. *„Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”*

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése rögzítette, hogy *„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”* Mindezek mellett az Alaptörvény használja a magyar közjogi hagyomány által jól ismert sarkalatos törvény fogalmát is. Minden olyan törvény sarkalatos törvény az Alaptörvény értelmében, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alaptörvény általános indokolásának első bekezdése arra mutatott rá, hogy az Alaptörvény *Magyarország „első, egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történeti alkotmány ezer éves történetébe.”* Az Alaptörvény természetesen

¹ Lásd Szente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. Közjogi Szemle, 2011/3. 1–13. o.

– miként korábban az Alkotmány is – alaptörvényi jelleggel rendelkezik. Azaz az alaptörvény a törvények törvényeként a jogforrási hierarchia csúcsán helyezkedik el.² A nyilvánvaló tautológiától eltekintve az alkotmányozó hatalom kiemelte, hogy az Alaptörvény a jogrend alapja: *„szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.”*

A Nemzeti hitvallásban nevesített Szent Korona államalapító Szent István király – közjogi, illetve közjogtörténeti szimbólummá emelkedő – uralkodói jelvényére vonatkozik. Az idegen hatalmak általi megszállás egyrészről az akkori Magyarországgal szövetséges hitleri Németország általi 1944. március 19-én bekövetkezett, másrészről pedig a náci csapatokat Magyarországról 1944 ősze és 1945 tavasza közt kiverő szovjet Vörös Hadsereg általi felszabadításra, illetve megszállásra utal. Az 1949. évi *„kommunista «alkotmány»”* szóösszetétel formai szempontból mindenképp az 1989/90-es rendszerváltás időszakában átfogóan módosított 1949. évi XX. törvényre vonatkozik. A Magyar Köztársaság 2012. január 1-ig hatályos Alkotmánya alaki értelemben kétségtől az 1949. évi XX. törvény volt, amely azonban a számozástól eltekintve tartalmában már semmiben sem emlékeztetett az eredeti normaszövegre, különös tekintettel arra, hogy a rendszerváltás időszakában elfogadott normaszöveget is legalább hússzor módosították.

Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor sem az Alaptörvény normaszövegében, sem pedig annak indoklásában nem adott választ arra, hogy mit jelent a Nemzeti Hitvallásban rögzített *„magyar történeti alkotmány”* fogalma, miként arra sincs válasz, hogy mi tartozik a történeti alkotmány *„vívmányai”* közé, amelyekre az Alaptörvény értelmezése során az Alkotmánybíróságnak tekintettel kell lennie. A történeti alkotmány vívmányaira érdemben utaló legelső alkotmánybíróági határozatot a bírák korhatár előtti kényszernyugdíjazása kapcsán 2012-ben fogadta el a taláros testület. Az Alkotmánybíróság a bírák jogállására vonatkozó két, a 19. század utolsó harmadában megalkotott törvényre hivatkozással állapította meg, hogy a bírói függetlenség elve és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik.³ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a 19. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét alkotják.⁴ Ezek a törvények teremtették meg azt a szilárd intézményi alapot, amelyre a modern jogállam épült. Amikor az Alaptörvény ablakot nyitott a magyar közjog történeti dimenziója felé, azokra az intézménytörténeti előzményekre irányította a figyelmet, amelyek nélkül ma a közjogi viszonyok és általában

² Jakab András – Vincze Attila: 77. § [Az alaptörvényi jelleg]. In: Az Alkotmány kommentárja II. Szerk.: Jakab András. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 2743. o.

³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

⁴ Uo.

a jogi kultúra gyökér nélküli lenne. Saját felelősségét az Alkotmánybíróság ebben az új helyzetben rendkívülinek minősítette, hiszen a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába az intézménytörténet releváns forrásait. A szakirodalomban ugyanakkor a történeti alkotmány vívmányait, mint fogalmat körüllegő bizonytalanságokra tekintettel olyan vélemény is kibontakozott, miszerint a vívmányok esetében *„értelmezési segédletről, segédelvről, alapról, szemléletről van szó, amelynek azonban az Alkotmánybíróság döntésére kiható érdemi jogkövetkezménye nem lehet, legfeljebb »érvelésszító« funkciót tölthet be.”*⁵ A történeti alkotmány vívmányai kifejezés értelmezése tehát nagyfokú körületekintést igényel, hiszen még nem kellőképpen tisztázott magának a történeti alkotmánynak az aktualizált fogalma sem.

A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY, VALAMINT A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY FELFÜGGESZTÉSE

A koronként változó jelentésű történeti alkotmány fogalmához többféleképp közelített az 1945 előtti magyar közjogtudomány. Egyed István, a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem közigazgatási jog professzora 1943-ban a következőképp vélekedett a történeti alkotmány fogalmáról. *„A magyar állam alkotmánya nem írott, hanem történeti alkotmány. Ez azt jelenti, hogy alkotmányunk tételei sohasem voltak egységes, áttekinthető alkotmánytörvénybe foglalva. Szent István sem készített új alkotmányt a magyar államnak, de nem készült ilyen utódai alatt sem. A magyar alkotmány nem egyes emberek, de megszámlálhatatlan nemzedékek alkotása, azt a nemzet századok során építette fel.”*⁶ A kolozsvári tudományegyetem közjogász professzora, Csekey István ugyancsak 1943-ban megjelent kötetében bizonyos tekintetben az előbbiekhöz hasonló módon közelített a *„magyar nemzeti szellem legeredetibb”* alkotásaként aposztrofált történeti – az ő szóhasználatában: történelmi – alkotmányhoz. Alkotmányunk *„ezeréves fokozatos, megszakításoktól mentes fejlődésnek az eredménye.”* A magyar alkotmány szabályai *„korszakonként keletkezett törvényekbe és szokásjogi megállapodásokba, nem pedig egységes alkotmánylevélbe ún. kartába vannak összefoglalva.”*⁷ A történeti alkotmány tételei azonban nehezebben ismerhetők fel, hiszen nincsenek egységbe foglalva. Ezt azonban Csekey professzor a történeti alkotmány *„egyik főerősségének”* tekintette. A történeti alkotmány rendelkezései *„a nép meggyőződéseként nemzedékről nemzedékre*

⁵ Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 2016/4. 44–57. o., továbbá Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarzata (JEMA)*, 2011/4. 81–82. o.

⁶ Egyed István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 42. o.

⁷ Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance Könyvkiadó, 1943. 9. o.

szállva szokásjogként élnek tovább.” A nemzet *„érzésével és gondolkodásával”* annyira összeforr a történeti alkotmány, hogy *„valósággal érzelmi forrása lesz a hazaszeretetnek.”* Ahol pedig *„az ezeréves alkotmány átment a nép szokásaiba, erkölcsibe és gondolkodásába, ott az alkotmány fennmaradását mindez sokkal jobban biztosítja, mint bármiféle alkotmányos garancia”*.⁸ Gondolatmenetét azzal zárta, hogy miután hazánkban az alkotmány olyannyira szervesen kapcsolódott össze *„a nemzet lelkével és egyéniségével”*, hogy annak *„félretolása”* – azaz a történeti alkotmány mellőzése – a nemzet halálát jelentené.⁹ A budapesti tudományegyetem közjogász professzora, Tomcsányi Móric több kiadást megért kézikönyvében arra mutatott rá, hogy a történeti alkotmányok jellegzetességei közé tartozik, *„hogy szellemi gyökerei a néplélek, a nemzeti génusz mélységéből fakadnak”*, ebből következően *„egyes alkotmányi kérdések eldöntésénél sokszor nem elég a pozitív rendelkezéseket figyelembe venni, hanem az összes odavonatkozó törvényi határozmányok s egyéb alkotmányjogi megnyilatkozások (kiváltképpen az alkotmányi szokásjog) egybevetéséből kell inspirációt meríteni, az alkotmány szellemét kiérezni, annak alapelveit megállapítani”*. A történeti alkotmány ugyanakkor nem zárja ki, hogy a szokásjogi fejlődés mellett – kiegészítő jelleggel – a törvényi jogalkotás is érvényesüljön, miként a chartális alkotmányok mellett is előfordulnak szokásjogi intézmények. Tomcsányi professzor mindezekből azt a következtetést vonta le, hogy *„egészen tiszta történeti (szokásjogi) és egészen tiszta írott alkotmányok nincsenek”*.¹⁰ A nagy világháborút követő megrázkódtatások kapcsán pedig kiemelte, hogy a magyar alkotmány nem veszítette el történeti jellegét, minthogy az ország megtartotta az *„ősi királyság”* államformáját, miként a kisegítő szervként működő nemzetgyűlés sem változtatta meg az alkotmány természetét és történeti jellegét.

A történeti alkotmány tehát olyan sok évszázados – egyes vélemények szerint ezeréves – múlta visszatekintő konstrukció a magyar polgári jogtudomány álláspontja szerint, amelyet különféle sarkalatos-, illetve alaptörvények, *„alkotmányjogi megnyilatkozások”*, valamint az *„alkotmányi szokásjog”* alakítottak. Alaptételei ugyan nehezebben ismerhetők fel, hiszen nincsenek egységes alkotmánylevélbe összefoglalva, ám éppen ez biztosította a rugalmasságot a számára a merevnek és rugalmatlannak tekintett chartális alkotmányokkal szemben.¹¹ A történeti alkotmány meghatározását ugyanakkor nehezítette, hogy jogon kívüli, alkotmányjogi és alkotmánytani szempontból pedig megfoghatatlan rétegek (néplélek, nemzeti génusz) is rárakódtak az idők folyamán erre a fogalomra.

⁸ Uo. 10. o.

⁹ Uo. 13. o.

¹⁰ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943. 49. o.

¹¹ A történeti alkotmány értelmezéséhez lásd Rixer Ádám: A történeti alkotmány helye mai jogunkban. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 1–93. o.

A jogbiztonsághoz napjainkban fűződő érdek miatt feltétlenül szükségesnek tűnik, hogy az alkotmányozó hatalom egzakt módon nyilatkozzon arról, hogy megítélése szerint mi tartozik a felélesztett történeti alkotmány fogalmi körébe, illetve tartalmi keretei közé.

A Nemzeti hitvallás ugyanakkor azt is deklarálta, hogy *„Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését.”* A történeti alkotmány felfüggesztésével összefüggésben – a fentebb hivatkozottak mellett – a történeti alkotmányhoz tartozó joganyag koronként változó összetételére is szükséges rámutatnunk. A rendi-feudális időszak történeti alkotmányát tartalmi értelemben az 1848-as polgári forradalmat, illetve az 1867-es osztrák-magyar kiegyezést követő polgári időszak történeti alkotmánya váltotta fel. Az első világháború végén, 1918 őszén kitörő polgári demokratikus forradalom pedig – a köztársasági államforma kikiáltásával – szándékai szerint a történeti alkotmány dualista korszakban „modernizálódott” intézményrendszerének a leépítését kezdte meg. A polgári demokratikus kormányzat alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását is tervezte, amire azonban az események gyors változása miatt már nem kerülhetett sor. Az 1919-es szovjet-tanácsköztársaság ugyanakkor magától értetődően fordított hátat a történeti alkotmány konstrukciójának, de még a maga teljességében ki sem épülő polgári demokratikus közjogi berendezkedésnek is. A forradalmak bukását követően 1919/1920 fordulóján kialakuló „király nélküli királyság” időszaka – az ún. közjogi provizórium negyed évszázada – sajátos közjogi keretek között restaurálta, illetve adott új tartalmat a történeti alkotmányoknak.

Az alaptörvények, ill. sarkalatos törvények, valamint az „alkotmányos szokásjog” által determinált történeti alkotmány tehát koronként változó tartalommal rendelkezett, amelyet rövid megszakításoktól eltekintve – és némi leegyszerűsítéssel – a monarchikus államforma tartóssága, ám a kormányformák változatossága jellemzett. Az 1945 előtti közjogi irodalom pontosan érzékelt a történeti alkotmány évszázados jogfejlődést átívelő, belső ellentmondásoktól terhes karakterét. Ennek kapcsán Molnár Kálmán, a pécsi tudományegyetem közjogász professzora az alábbiakra hívta fel a figyelmet: *„A magyar állami szervezet – a polgároknak a közhatalomban való részesedése alapján – több mint ezeréves történelmi fejlődés folyamán épült ki; ezért nevezzük alkotmányunkat történelmi alkotmánynak”.*¹² Rámutatott arra, hogy *„a történelmi alkotmány egyes tételeit évszázadok választják el egymástól, más korszak más gondolkozása tükröződik vissza rajtuk, a látszólagos ellentmondásokat csak a helyes jogmagyarázat egyenlítheti ki, a hatályban lévő szabályokat a már hatályon kívül helyezettektől csak az egész törvénytáron való biztos áttekintés különbözteti meg.”*¹³ Ezzel összefüggésben – a jogalkotás és a jogal-

¹² Molnár Kálmán: Magyar közjog. Harmadik kiadás. Pécs, Danubia kiadás, 1929. 244. o.

¹³ Uo. 245. o.

kalmazás technikája miatt – tartotta Molnár Kálmán az „írott alkotmányt” a történelmi alkotmánnyal szemben tökéletesebbnek, hiszen az írott alkotmány szabályai „ugyanazon kor egységes gondolkozását tükrözik vissza, az egyes tételek össze vannak csiszolva, ismétlések, ellenmondások kikerülve.” Az írott alkotmány mindezek következtében „könnyen áttekinthető és alkalmazható, mert az egész anyag együtt van az alkotmánylevélben”.¹⁴ A történelmi alkotmány mindazonáltal „nem jelent mozdulatlanságot, megkövültséget, nem jelenti a fejlődés tagadását.” Miután az életviszonyok örökösen átalakulnak, a jognak is hozzá kell idomulnia az életviszonyok átalakulásához. Az államélet természetével ellenkeznek ugyanakkor az ún. „öröktörvények”, és hiába is mondja ki valamelyik törvény a megváltozhatatlanságát, „a fejlődő államélet követelményeivel nem számoló eme korlátozást a későbbi törvényhozás nem veszi figyelembe.”¹⁵ A történelmi alkotmány mai értelmezésekor mindezekre a figyelmeztető körülményekre is tekintettel kell lenni.

ALAPTÖRVÉNY – SARKALATOS TÖRVÉNY

Az 1945 előtti magyar közjog nemcsak ismerte, hanem alkalmazta is az alaptörvény fogalmát, csakhogy annak nem nagy kezdőbetűs, hanem kis kezdőbetűs változatát. A polgári kori magyar közjogtudomány az alaptörvény fogalma alatt az alkotmány alaptételeit, vagy sarokpontjait magában foglaló törvényes rendelkezéseket értette.¹⁶ Ebből következően nagyszámú, ám koronként legalább részben változó összetételű alaptörvény alkotta a történelmi alkotmány gerincét. A történelmi alkotmány időszakában a magyar törvények között megalkotásuk és megváltoztatásuk formájára nézve nem mutatkoztak különbségek: az alaptörvényeket is ugyanolyan eljárással és egyszerű többséggel fogadták el, illetve változtatták meg, mint a „közönséges” törvényeket. A „közönséges” törvények és az alaptörvények közötti eltérés tehát nem alaki természetű, hanem tartalmi jellegű volt. Mindezek alapján tett különbséget az 1945 előtti magyar közjogi irodalom az alaki értelemben vett alaptörvény, illetve a tartalmi értelemben vett alaptörvény között. Míg az alkotmánylevéllel, illetve chartális alkotmánnyal azonosított, különleges eljárási rendben elfogadott alaki alaptörvényt a második világháború előtti magyar alkotmányjog nem ismerte, addig a tartalmi értelemben vett, a törvényhozás rendes menete alapján elfogadott alaptörvényt ismerte és alkalmazta.

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény történelmi narratívájának fogyatékoságát jelenti, hogy a történelmi alkotmány kontextusától teljességgel eltérő jelentést tulajdonít a sarkalatos törvénynek. A hazai közjogi hagyomány ugyanis lényegében egymással azo-

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo. 246. o.

¹⁶ Egged István: Alaptörvények a magyar alkotmányjogban. Magyar Jogi Szemle, 1927. október. 313–318. o.

nosította az alaptörvényt a sarkalatos törvénnyel. A kettő között pusztán elnevezésbeli különbség mutatható ki: *lex fundamentales*, illetve *lex cardinales*. Tartalmát és elfogadásának módját illetően azonban semmiféle eltérést nem ismert a második világháború előtti alkotmányjog, illetve a közjogtudomány az alaptörvény és a sarkalatos törvény között. Joó Gyula veretes megfogalmazásában: „Az olyan törvényeket, amelyek alkotmányuknak (rendszerint régen kialakult) főbb elveit tartalmazzák, alap- vagy sarkalatos törvényeknek nevezzük. Ezek a törvények külön természetű jogi fogalmat nem képeznek. A többi birodalmi törvények sorából egyedül tartalmuk súlyánál fogva emelkednek ki.”¹⁷

ALAPTÖRVÉNY – ALKOTMÁNY

Úgy tűnik, hogy a magyar törvényhozás 2011-ben a chartális alkotmánnyal azonosította az Alaptörvényt, miközben magát az Alaptörvény kifejezést – téves premisszák alapján – a történeti alkotmány kontextusába helyezte vissza. A 2011-es Alaptörvény nem illeszthető a történeti alkotmány fogalmi keretei közé. Sem tartalmi, sem pedig formai értelemben. Chartális alkotmány ugyanis nem lehet része a történeti alkotmánynak. A magyar törvényhozás a 2011-ben elfogadott Alaptörvényt olyan egységes, írott és minősített többséggel elfogadott alaptörvényként identifikálta, amelyet a történeti alkotmány időszakában Magyarországon nem ismertek. Az írott, egységes, minősített többséggel elfogadott alaptörvény a magyar közjogi gondolkodásban az alkotmánylevél, a chartális alkotmány fogalmával esett egybe, amelyet a magyar alkotmányjog, amint erre a korábbiakban is hivatkoztunk, az 1945 előtti időszakban nem alkalmazott.

Elképzelhető, hogy az alkotmányozó hatalom szándéka 2011-ben arra irányult a történeti alkotmány terminológiai felélesztésekor, hogy Magyarország alkotmányos rendszerének alapköveit – a történeti hagyománynak megfelelően – kisbetűs alaptörvényekkel és az azzal azonos tartalmi és formai jegyekkel rendelkező sarkalatos törvényekkel rakja ki, miközben a nagybetűs Alkotmány fogalmát a közjogi rekvizitumok közé kívánta száműzni.

A SZENT KORONA

A Nemzeti hitvallás kinyilvánítja – miként korábban idéztük –, hogy a Szent Korona „Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és nemzeti egységét” testesíti meg. Feltűnő, hogy a megfogalmazás nem múlt idejű, hanem jelen idejű. A múlt idő hasz-

¹⁷ Joó Gyula: A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon. Első részlet. Sziládi László Könyvnyomdája, Kecskemét, 1908. 248. o.

nálatával szemben, az 1945 előtti időszak tekintetében, nem is merülhetne fel aggály. A jelen idő használata azonban azt sugallja, hogy az államot megtestesítő Szent Koronának nem csupán szimbolikus és historikus, hanem tényleges jelentőséget is tulajdonítottak az Alaptörvény megalkotói. A Szent Korona nem az általános értelemben vett államisághoz, hanem a monarchikus államisághoz köthető, miként azt Molnár Kálmán korabeli felfogása is alátámasztja. *„A szent korona olyan szerves egységbe foglalja össze az állam alkotó elemeit, amilyen szerves kapcsolat az emberi test és részei között mutatkozik. A szent korona a nemzetegészt személyesíti meg, az államot reprezentálja. Ezért magasztosítja fel a nemzet áhítatos kegyele a koronát a 'szent' jelző előrebocsátásával. A király a korona feje (caput sacrae regni coronae), az állampolgárok a szent korona tagjai (membra sacrae regni coronae). Fő és tagok együtt képezik a szent korona egész testét (totum corpus sacrae regni coronae), amely a törvényhozó szervben áll előttünk, ahol az állami akaratképződés folyamatát megindító népképviselőt és ezt a folyamatot lezáró (törvényszentesítő) király egymással összeműködve s egyetértésre jutva fejezik ki az állam szuverén akaratát.”*¹⁸ Az időközben bekövetkező alkotmányjogi változásoktól azonban nem lehet eltekinthetünk. Mindenekelőtt attól, hogy a Magyarország „kisalkotmányának” is tekintett 1946. évi I. törvény Magyarország államformáját köztársaságként állapította meg. A törvény záró rendelkezése szerint ugyanakkor a megszűnt királyságra és az 1920-1944 közötti időszak kormányzói intézményére vonatkozó összes jogszabály hatályon kívül helyezte. Ez pedig azt vonta maga után, hogy a monarchikus államiságot legitimáló elméletek, miként a Szent Korona-tan is az alkotmánytörténet részévé váltak. Ezáltal viszont maga a monarchikus államformát szimbolizáló Szent Korona is a közjogtörténeti rekvizitumok közé került. Az sem tekinthető véletlennek, hogy a második világháborút követő rövidéletű polgári republikánus időszakban az állami és nemzeti jelképek köréből kikerült a Szent Korona. A királyi felségjelvény megítélése ugyanakkor a évtizedekkel később, a közjogi rendszerváltás időszakában értékelődött át.¹⁹ A rendszerváltást követően a Szent Korona díszítő elemként felkerült a Magyar Köztársaság alkotmányban szabályozott államméltóságra. A koronázási jelvényeket, a Szent Koronát, a jogart, a kardot, valamint az országalalmát pedig 2000. január 1-től a Parlament épületében helyezték el. A Szent Korona „közjogiasítása” a Szent István államalapításának emlékére és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény megalkotásával valósult meg. A „koronatorvény” az uralkodói felségjelvény kitüntetett történelmi szerepét az alábbiakban foglalta össze: *„A Szent Korona a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyeként él a nemzet tudatában és a magyar közjogi hagyományban.”* A törvény az ereklyeként tisztelt Szent Koronát a

¹⁸ Molnár Kálmán: Magyar közjog. Harmadik kiadás. Pécs, Danubia kiadás, 1929. 250-251. o.

¹⁹ Halász Iván – Schweitzer Gábor: Szimbolika és közjog. Az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben. Pozsony, Kalligram, 2010. 85-101. o.

közjogi hagyomány világában helyezte el. Republikánus közjogi berendezkedésünkre tekintettel félreértésekre is okot adhat az Alaptörvény jelen idejű megfogalmazása. A Szent Korona ugyanis legfeljebb szimbolikusan és emocionálisan – azaz egy virtuális világban –, nem pedig a létező közjogi térben testesíti meg az állami folytonosságot és a nemzeti egységet. A nemzeti egységet hovatovább – az Alaptörvény és korábban az Alkotmány rendelkezései szerint – a köztársasági elnök is megtestesíti, ami a Szent Koronával összefüggésben további értelmezési kérdéseket vethet fel.²⁰

Az 1949. évi XX. TÖRVÉNY, MINT A TÖRTÉNELEMI ALKOTMÁNY RÉSZE

Alkotmánytörténeti kuriozitása miatt érdemes felidézni a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló törvényjavaslat 1949. évi országgyűlési tárgyalásai alkalmával elhangzott egyik hozzászólást. Harrer Ferenc, a Magyar Radikális Párt vezérszónoka (1874-1969) – a közigazgatás-tudomány jeles képviselője – ugyanis emellett érvelt, hogy az elfogadásra váró Alkotmány és a történeti alkotmány lényegében összhangban állnak egymással. *„Vannak bizonyára, akik azt mondják – és talán olyanok is, akik hiszik ez –, hogy Magyarország történelmi alkotmányfejlődésének az új alkotmánnyal véget vetünk és egy merőben ideológiai alapon, mesterkéltén megszerkesztett államot akarunk teremteni, vagyis történelmi alkotmányunkat úgynevezett írott alkotmánnyal akarjuk felcserélni. Ez nem áll! Az alkotmány ugyanis jogi lerögzítése egy, a társadalmi fejlődés, alapjában véve a gazdasági fejlődés során kialakult hatalmi helyzetnek és ennek megfelelő hatalmi szervezet, vagyis az állam alapjainak lefektetése. Kérdem: van-e egy nemzet életében, tehát történelmileg messzebbre kiható és mélyebbre járó társadalmi átalakulás, mint a kiváltságosok hatalmi helyzetéből az egész nép, a dolgozó nép hatalmához? Világos, hogy ez történelmi fejlődési folyamat, sőt mivel ez az irány ma világszerte nyomul előre, világtörténelmi fejlődési folyamat. Új alkotmányunk, amely az egész emberiség életében most folyó nagy változást kifejezésre juttatja, lényegileg tehát történelmi alkotmány s csak formájára nézve írott alkotmány, mégpedig nagy kodifikációs készséggel megszerkesztett mű, amelynek készítőit teljes elismerés illeti.”*²¹ Harrer Ferenc szavai tehát azt sugallják, hogy a világtörténeti léptékű társadalmi átalakulás eredményének tartott 1949. évi Alkotmány lényegét tekintve szervesen illeszkedik a magyar alkotmányfejlődéshez, illetve a történelmi alkotmány gondolatához. Mintha csak a történelmi alkotmány betetőzése lenne az 1949. évi XX. törvény!

²⁰ Majtényi Balázs: „Vár állott, most kőhalom.” Alaptörvény és irodalom. Fundamentum, 2011/4. 103–104. o.

²¹ Az 1949. évi június hó 8-ára összehívott Országgyűlés naplója. I. kötet. Budapest, 1950. 205–210. o.

A fentiek az alábbiakban foglalhatók össze. A 2011-es Alaptörvény történeti narratívája közjogi kontinuitást kíván létesíteni jelenkorunk republikánus alkotmányos berendezkedése és a koronként változó tartalmú, ám a monarchikus államformát felidéző történeti alkotmány hosszú évtizedekkel ezelőtt lezárult időszaka között. Magát az Alaptörvényt is az egzakt módon meg nem határozott, egyúttal „revitalizált” történeti alkotmány fogalmi keretein belül kívánja elhelyezni, miközben teljességgel újszerűen közelít a történeti alkotmány időszakának meghatározó normáiként ismert alaptörvény, illetve sarkalatos törvény fogalmához. Az archaizáló közjogi szókészlet, valamint a patetikus fordulatok egyaránt ezt a törekvést igazolják. Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak is feladta a leckét, amikor az Alaptörvény értelmezése során a történeti alkotmány vívmányainak figyelembevételét rendelte el. A historizáló törekvések azonban akkor érhetnek el célt, ha a precízen használt és a történeti kontextushoz illeszkedő közjogi fogalmakon kívül minden egyes történelmileg releváns fordulatot megfellebbezhetetlen tények és érvek támasztanak alá. Ellenkező esetben könnyedén célt téveszthet – hovatovább anakronisztikussá válhat – a historizáló szándék.

A TANULMÁNYOK ELSŐ MEGJELENÉSI HELYE

Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közjogi irány. A két világháború közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlata

Közjogi Szemle, 2014/1. 8-17. o., Közjogi Szemle, 2014/2. 9-20. o.

Egyetemi sikerek, akadémiai kudarcok – Tudománytörténeti adalékok Magyary Zoltán pályafutásához (1923-1930)

Állam- és Jogtudomány, 2017/1. 56-70. o.

(A tanulmány eredeti címe: Egyetemi sikerek, akadémiai kudarcok – Adalékok Magyary Zoltán tudományos pályafutásához (1923-1930))

A polgári és politikai szabadságjogok szabályozása a Horthy-korban

első megjelenés

Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói a zsidótörvényekre 1938-1943 között

Állam- és Jogtudomány, 2014/4. 77-96. o.

(A tanulmány eredeti címe: Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói az ún. zsidótörvényekre 1938-1943 között)

„Búcsú a magyar zsidó bíraktól” – Az 1939. évi IV. tc. és ami utána következett

Kései főhajtás. A holokauszt jogász áldozatai. Szerk.: Kovács M. Mária. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016. 69-83. o.

A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig – Az 1946. évi I. tc. visszhangja a korabeli közjogi irodalomban

Acta Humana, 2017/1. 27-38. o.

(A tanulmány eredeti címe: A „magyar királyi köztársaságtól” a magyar köztársaságig – Az 1946. évi I. tc. visszhangja a korabeli közjogi irodalomban)

Alaptörvény – sarkalatos törvény – történeti alkotmány

Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage: liber amicorum Endre Ferenczy. Szerk.: Boóc Ádám – Fekete Balázs. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2012. 258-266. o.

